

Apuntes sobre democracia, derecho de acceso a la información y transparencia





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda

Consejeras y consejeros electorales: Carolina del Ángel Cruz
Erika Estrada Ruiz
Mauricio Huesca Rodríguez
Sonia Pérez Pérez
César Ernesto Ramos Mega
Bernardo Valle Monroy

Encargado de Despacho de la Secretaría Ejecutiva: Gustavo Uribe Robles

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente

Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Christian Omar Castillo Triana, suplente

Partido de la Revolución Democrática: José Manuel Ballesteros López, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente

Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario

Morena: Araceli Rojas Osorno, propietaria
Juan Romero Tenorio, suplente

Partido Equidad, Libertad y Género: José Alejandro Pardavé Espinosa, propietario
Luis Alberto Aguilar Sumano, suplente

Partido Encuentro Solidario: Inocencio Juvencio Hernández Hernández, propietario
Horacio Martínez Mesa, suplente

Partido Redes Sociales Progresistas: Erick Raymundo Campos, propietario
Edson Jair Patiño Vieyra, suplente

Partido Fuerza Social por México: Lorena Espinoza Granillo, propietario
Manuel Jiménez Guzmán, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena

Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case

Partido de la Revolución Democrática: Jorge Gaviño Ambriz

Partido del Trabajo: Jannete Elizabeth Guerrero Maya
Circe Camacho Bastida

Partido Verde Ecologista de México: Alessandra Rojo de la Vega Piccolo

Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes

Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo

Apuntes sobre democracia, derecho de acceso a la información y transparencia

**COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Juan Carlos Amador Hernández

Carolina del Ángel Cruz

Rosa María Mirón Lince

Vocales

Gustavo Uribe Robles

Secretario técnico

**COMITÉ DE TRANSPARENCIA DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Gabriela Williams Salazar
Presidenta

Ulises Irving Blanco Cabrera

Alejandro Fidencio González Hernández

Salvador Gabriel Macías Payén

María Guadalupe Zavala Pérez

Vocales

Juan González Reyes

Secretario técnico

La compilación y edición de esta publicación se informó en la 9a. Sesión Ordinaria del Comité de Transparencia, celebrada el 24 de septiembre de 2020.

Contenido

Coordinación: Juan González Reyes, titular de la Oficina de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Autores: María del Pilar Hernández • Miguel Ángel Lara Otaola • José Antonio García Morales • Luis Eduardo Medina Torres • Adriana Valeria Jaramillo • Rosa María Mirón Lince • Javier Santiago Castillo

Edición

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición

Corrección de estilo: Mónica Álvarez Ramírez, supervisora de grupo "B"

Diseño y formación: Yazmín Torres Ordóñez, analista diseñadora

Primera edición, diciembre de 2020

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-64-4

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

INTRODUCCIÓN

Gabriela Williams Salazar7

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y REGIONALES EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU LIMITANTE: SEGURIDAD NACIONAL

María del Pilar Hernández 13

TRANSPARENCIA EN ELECCIONES: UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN

Miguel Ángel Lara Otaola
José Antonio García Morales45

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES: PRINCIPIOS DE GOBIERNO ABIERTO

Luis Eduardo Medina Torres
Adriana Valeria Jaramillo77

¿DEMOCRACIAS SIN TRANSPARENCIA?

Rosa María Mirón Lince 105

LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y LA TRANSPARENCIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Javier Santiago Castillo 121

Introducción

*Gabriela Williams Salazar**

Comienzo esta breve disertación: democracia, derecho de acceso a la información y transparencia, sin lugar a duda circunscriben de forma óptima la importancia y la razón de la publicidad de la información en los regímenes democráticos. Es así, el encuadre perfecto del principio de máxima publicidad, consagrado en la fracción I del artículo sexto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reconocido en nuestro marco legal; el cual dispone que toda la información que se encuentre en posesión de los sujetos obligados dentro del marco normativo de transparencia es pública.

Es esta misma disposición constitucional en la que se establece la obligación, de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, de documentar todo acto que derive de sus facultades, competencias y funciones.

La democracia no puede entenderse sin el acceso a la información sobre asuntos públicos, ya sea mediante la difusión proactiva de ésta, sin que medien solicitudes de información, es decir, mediante la transparencia de la información que generan, poseen o administran las instituciones públicas, o

*Maestra en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

atendiendo de forma cabal y amplia las solicitudes de información de personas, grupos y comunidades interesados en conocerla, a través de respuestas claras y exhaustivas.

Mucho hemos avanzado para lograr garantizar el derecho de acceso a la información como un derecho humano universal, irrenunciable, inalienable, indivisible e interdependiente de los distintos derechos humanos, como la salud y la educación, entre otros. Todos éstos relacionados de forma intrínseca con la dignidad humana. La información abierta y disponible para la sociedad en general fomenta la pluralidad y la inclusión.

Sin embargo, no podemos omitir señalar que existen restricciones que pueden ser legítimas del derecho de acceso a la información, si forman parte de una gama limitada establecida en las legislaciones, y cuando el daño probable de difundir la información es mayor que el interés público de conocerla, o el interés público de restringir la información es mayor que el interés público de hacerla pública.

Normalmente estas restricciones se relacionan con la seguridad nacional, el orden y la salud públicos. Las autoridades tienen la carga de justificar el interés jurídico protegido de cualquiera de estas materias, en su caso; así como de imponer la menor restricción posible. Existen excepciones a estas restricciones en nuestro país, y éstas son, y no deben olvidarse, los casos de violaciones graves a derechos humanos y actos de corrupción determinados por las autoridades competentes.¹ Para la materia electoral, existen múltiples posibilidades de difundir o entregar información, de las que hablaremos más adelante.

En este mismo sentido, la democracia requiere necesariamente de la sinergia entre las autoridades y la sociedad que, a través de su voto, les concede la confianza de ostentar un cargo público para gobernar, esto es, ejercer actos de autoridad y recursos públicos siempre a favor del bienestar general. Partiendo de este hecho, uno de los temas fundamentales de las democracias contemporáneas es, justamente, la gobernanza.

¹ Artículos 5 y 115 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>, [consulta hecha el 20 de octubre de 2020].

De acuerdo con algunos estudios,² ésta alude al proceso de vinculación de instituciones políticas. Toma como precondition las instituciones y los recursos públicos que utilizan para desarrollar sus facultades, competencias y funciones, y su interacción con la sociedad. El ciclo de la gobernanza es el de la identificación del problema público, su incorporación en la agenda, la delimitación de la posible respuesta pública, la ampliación o implementación, el seguimiento y la evaluación por resultados.

La gobernanza requiere de retroalimentación amplia mediante el diálogo y la deliberación. A través del gobierno abierto, las autoridades se han enfocado en ser transparentes, garantizar el derecho de acceso a la información, y rendir cuentas, por medio de diversas explicaciones de las decisiones que se toman y su relevancia para el interés general, haciendo uso de las tecnologías de la información que hoy tenemos disponibles globalmente en la era digital.

La apertura gubernamental ha surgido como una necesidad de modificar y legitimar la relación sociedad y gobierno; al mismo tiempo ha significado una reconfiguración de la gobernanza, la administración y la gestión públicas. El gobierno abierto es el control democrático en la *praxis* del poder político, que trasciende la fundamental actividad del voto en las urnas, por parte de la ciudadanía, y el relevante papel de las instituciones y los órganos jurisdiccionales electorales que aseguran la competencia electoral y la certeza de los resultados.

Es trascendental detenernos a reflexionar sobre la importancia que tiene la sociedad civil. Según Jürgen Habermas, las prácticas democráticas arraigadas en las nociones de igualdad social y libertad política emergieron del interior de la sociedad civil, dentro de las asociaciones cívicas, antes, durante y después del surgimiento y la consolidación de los regímenes democráticos.³

Por un lado, sabemos que las nociones de igualdad social y libertad política son fundamentos democráticos y, por otro lado, reconocemos que el interés público debe ser siempre el enfoque de la actuación de las autoridades y éste se nutre de la consideración de la opinión de diversos actores interesa-

² Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 53.

³ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones Gili, 2002, caps. II y III.

dos e intervinientes, que eviten que se favorezcan intereses individuales, ya que eso se aleja de la forma de gobierno democrática.

No debemos olvidar que, tanto la transparencia como el acceso a la información en México, son una obligación. En el ámbito electoral, existen inmensas posibilidades para difundir y entregar información como parte de la transparencia proactiva,⁴ por ejemplo los estándares de la iniciativa internacional de gobierno abierto, conocida como la Alianza para el Gobierno Abierto, aplicada en los niveles nacional y subnacional, adoptada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Esta iniciativa ha definido de manera colaborativa con diversos actores participantes los siguientes estándares generales: 1) transparencia fiscal que consiste en la publicación de presupuestos; 2) acceso a la información pública al contar y aplicar el marco normativo correspondiente; 3) participación ciudadana, entendida como el involucramiento ciudadano para la creación de políticas; 4) rendición de cuentas, definida de forma general como la obligación de las personas funcionarias públicas de explicar y justificar sus decisiones y, en su caso, de ser sancionadas; y 5) el uso de tecnologías para la apertura de información.

El INE, como parte del Proyecto Nacional, y el IECM, como parte del proyecto subnacional de la entidad a la que pertenece, a través de los sitios web institucionales buscan cumplir con las disposiciones constitucionales que garantizan el derecho a la información de las ciudadanas y los ciudadanos al ser sujetos obligados, por lo que se trata de brindar *información completa, clara y comprensible*; además de transparentar diversos procesos que realizan estas autoridades. Empero, aún existen áreas de oportunidad para ambas instituciones.

⁴“El conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General [de Transparencia y Acceso a la Información Pública], que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”, según los *Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2016, contiene la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2018, en <http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos_de_Interes_Publico_Transparencia_Proactiva_vesion_integrada.pdf>, [consulta hecha el 20 de octubre de 2020].

De tal suerte, que se busca ampliar otros referentes de transparencia electoral internacional. El sitio web del organismo electoral cuenta con apartados e información relevante de al menos seis temas básicos: elegibilidad para votar, registro de votantes, organización de elecciones, capacitación, resultados y leyes electorales. La información siempre será de fácil inferencia; completitud, fácil localización, desagregación, verificabilidad y simplicidad. Se publica y presenta un informe general sobre cada proceso electoral, considerando información sustancial sobre cada etapa del proceso; el sitio web del organismo permite acceder a información importante acerca del proceso electoral, sin necesidad de recurrir a los textos legales originales.

Si bien es cierto que tanto la democracia como la transparencia son factores determinantes para inducir cambios positivos en la manera en que se asume y desempeña el servicio público, es necesario reconocer que, a la par de estos avances, nuestro país actualmente enfrenta grandes retos derivados de la implementación de las reformas estructurales y, en particular, del descontento de la sociedad a falta de credibilidad en las instituciones.

En este contexto, la publicación de los ensayos que aquí se presentan tiene la finalidad de conducir a la profundización de estos temas, que permitan a la persona lectora reflexionar sobre la importancia de la democracia, el derecho de acceso a la información y la transparencia, en cuanto factores determinantes para una buena gobernanza, que como resultado permitirá una rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

Es así que la compilación de lo que hemos llamado “apuntes” tiene la virtud de contribuir desde los ámbitos electoral y académico, pues reúne a especialistas en los temas de transparencia, gobierno abierto y democracia, que nos invitan a conocer éstos de una manera práctica; además de convocar reflexiones que nos permiten reconocer a la democracia y a la transparencia como una parte toral de los derechos humanos, que forman parte de lo que hoy en día debe ser un modelo de gestión pública de nueva generación.

Tenemos el privilegio de contar con grandes plumas en temas de carácter electoral y en materia de transparencia y gobierno abierto, que a lo largo de esta publicación nos enriquecerán con sus acotaciones y experiencias, que, sin lugar a dudas, nos dejarán una grata y fructífera reflexión.

FUENTES CONSULTADAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones Gili, 2002.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>, [consulta hecha el 20 de octubre de 2020].

Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2016, contiene la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2018, en <http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos_de_Interes_Publico_Transparencia_Proactiva_vesion_integrada.pdf>, [consulta hecha el 20 de octubre de 2020].

Los estándares internacionales y regionales en la protección del derecho de acceso a la información y su limitante: seguridad nacional

María del Pilar Hernández*

LA LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos prevén que los Estados pueden legítimamente imponer restricciones específicas con respecto de aquéllos y en ciertos casos.¹ Tal limitación debe ceñirse a los principios

* Investigadora Titular C, definitiva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ORCID: 0000-0001-9577-0750. Gran Cruz al mérito en la investigación Jurídica, los Pinos 1995; Medalla Sor Juana Inés de la Cruz, Universidad Nacional Autónoma de México 2010; miembro de los Consejos Editoriales de las Revistas: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; *Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile 2015 hasta la fecha; Miembro Fundador y permanente del Consejo Asesor del **Centro Europeo para el Derecho al Consumo** desde 2006 a la fecha 2020, **Barcelona, Bruselas, Madrid**.

¹ Ya desde 1999, el Comité de Derechos Humanos, en su *Observación General No. 27,1 (Comentario General No. 27, 2 de noviembre de 1999, pfs. 11 y ss.)* con motivo de la libertad de circulación, se refirió a la restricción de derechos humanos y apuntó que: “Para ser permisibles, las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto”. En cuanto al requisito de proporcionalidad, indicó que “deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado las condiciones que se deben cumplir al momento de suspender, limitar o restringir los derechos y libertades consagrados en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, tanto en opiniones consultivas como en casos contenciosos. En particular, ha analizado, entre otros, la suspensión de garantías en estados de excepción —Corte IDH, *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. Serie A, No. 8, y Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C, No. 166, pfs. 45-47—; limitaciones a la libertad de expresión —“La Colegiación Obligatoria de Periodistas, arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie, A, No. 5; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111,

de previsión normativa, finalidad legítima, necesidad, proporcionalidad, igualdad y no discriminación.²

En ciertos casos, dichas medidas pueden buscar como efecto o tener por resultado imposibilitar o limitar desproporcionadamente el ejercicio de los derechos enunciados en los pactos internacionales sobre la materia. Ello se desprende de lo estipulado en el artículo 5° del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y en los diversos 29, 30 y 31 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, ésta en relación con los principios de interpretación de las limitaciones de los derechos reconocidos en ella.

Por lo que hace al derecho de acceso a la información, el artículo 13 del *Pacto de San José* reconoce la libertad de pensamiento y expresión y, en sentido implícito, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El propio artículo 13 en su numeral 2.b) establece claramente la excepción al ejercicio de tal libertad/derecho: la protección de la **seguridad nacional**, el orden público o la salud o la moral públicas.

ENTRE LAS EXCEPCIONES A LA LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS: UNA SEGURIDAD NACIONAL

El concepto de seguridad nacional como limitante al derecho de acceso a la información remonta su origen a los dos instrumentos internacionales arriba

pfo. 96; Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 135, pfos. 68 y 79; y Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151, pfos. 88-91—; propiedad privada —Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Competencia. Sentencia del 24 de septiembre de 1999. Serie C, No. 54, pfo. 128; Caso Comunidad Indígena Yakye, cit., nota 7, pfo. 145; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 21 de noviembre de 2007. Serie C, No. 170, pfo. 93; y Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C, No. 172, pfo. 127—; libertad de circulación (Corte IDH, Caso Ricardo Canese, cit., pfos. 113-135); y libertad personal —Corte IDH, Caso Chaparro Álvarez, cit., pfos. 51-54—.

²Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Hoja Informativa No. 6*, Bogotá, Naciones Unidas, 2001, pp. 7 y 8.

indicados, así como tanto a los *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1984), los *Principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información* (1996), como a los *Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (Principios de Tshwane)* (2013) y recomendaciones, vinculados con una vocación tuitiva de los derechos humanos en el contexto de la comunidad internacional, en cuanto directrices a observar por los órganos garantes del acceso a la información en México, que han de atender, indefectiblemente, a los imperativos ordenados en los artículos 1º, 2º y 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como bloque normativo que rige la protección de los derechos humanos de fuente nacional e internacional.

PRINCIPIOS DE SIRACUSA SOBRE LAS DISPOSICIONES DE LIMITACIÓN Y DEROGACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Fueron adoptados por la conferencia celebrada del 30 de abril al 4 de mayo de 1984 en la ciudad de Italia que le da nombre, y patrocinada por las siguientes instituciones: Comisión Internacional de Juristas, Asociación Internacional de Derecho Penal, Asociación Estadounidense para la Comisión Internacional de Juristas, Instituto Urban Morgan de Derechos Humanos, Instituto Internacional de Estudios Superiores de Ciencias Penales y Organización Internacional del Trabajo, a la que asistieron 31 expertos de 17 países.

El objetivo principal de la citada reunión se centró en un minucioso examen de las condiciones y los motivos para las limitaciones permisibles enunciadas en el Pacto, y se generaron una serie de principios interpretativos generales relacionados con la justificación de las limitaciones; entre otros, y para mí los más importantes:

- a) Indisponibilidad del núcleo esencial del derecho;
- b) No limitación arbitraria;

- c) Impugnabilidad de la resolución y recursividad de su imposición abusiva;
- d) Los parámetros de objetividad del concepto “limitación necesaria”, atendiendo a:
 - Existe motivo previsto en el Pacto;
 - Responde a una necesidad pública o social apremiante;
 - Responde a un objetivo legítimo; y
 - Guarda proporción con este objetivo.

El Pacto desarrolla **los principios interpretativos relacionados con cláusulas de limitación específicas**, a saber: deben estar prescritas por la ley; la consideración de un modelo de Estado democrático, lo cual obliga al Estado “la carga de demostrar que las limitaciones no entorpecen el funcionamiento democrático de la sociedad incumben al Estado que imponga limitaciones así calificadas”; atenderán al concepto de orden público; a la salud pública; a la moral pública; a la seguridad nacional y a la seguridad pública.

Los numerales 19 a 22 de los *Principios de Siracusa* tratan meridianamente lo relativo a las limitaciones por razones de seguridad nacional; por su importancia, se transcriben *ad litteram*:

19. Solamente se puede invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando estas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza.
20. No se podrá invocar la seguridad nacional como motivo para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público.
21. No se podrá utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos.
22. La violación sistemática de los derechos humanos socava la seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Un Estado que sea responsable de una violación de este tipo no podrá invocar la seguridad

nacional para justificar las medidas encaminadas a suprimir la oposición a dicha violación o a imponer prácticas represivas contra su población.

PRINCIPIOS DE JOHANNESBURGO SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL, LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

A convocatoria de la asociación ARTÍCULO 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo, se reunieron con un grupo de personas expertas en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos, y como producto de esa reunión surgieron los principios aprobados el 1º de octubre de 1995.

Los *Principios de Johannesburgo* adoptan “las mejores prácticas” en la protección de derechos humanos internacionales, regionales, los criterios judiciales de tribunales nacionales y los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad de naciones, atendiendo como eficientes en su aplicabilidad los *Principios de Siracusa* y de los *Estándares Mínimos de París para las Pautas de Derechos Humanos en un Estado de Emergencia* (1984).

Los principios 1 y 2 se enderezan, en particular, a la conceptualización de la libertad de expresión comprensiva de la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, en todas sus modalidades, reiterando así lo prescrito en la *Convención Americana*, así como la limitación por razones de seguridad nacional.

El parámetro de objetividad que vincula a los sujetos obligados de la información pública gubernamental al restringirla, queda sujeto al estándar probatorio de que tal restricción está prescrita por ley (ser accesible, inequívoca, redactada estrictamente y con precisión para permitir que los individuos prevean si una acción en particular fuera ilícita) y que se limita por ser necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional que, al caso, es el **interés público jurídicamente protegido**. Paradigmá-

ticamente, entonces, la responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en los sujetos obligados.

Los principios de hecho prevén la existencia en los derechos nacionales de mecanismos de protección adecuados contra el abuso, incluso el escrutinio judicial inmediato, completo y efectivo de la validez de la restricción por un tribunal o juzgado independiente.

La autoridad que limite el acceso a la información deberá justificar que:

- (a) la expresión o información en cuestión representa una amenaza grave a un interés legítimo de seguridad nacional;
- (b) la restricción impuesta es la medida menos restrictiva posible para proteger aquel interés.

El principio 2 alude al interés legítimo de la seguridad nacional, expresando que la restricción a la libertad de expresión y, en su caso, al derecho de acceso a la información no será legítima a no ser que su propósito genuino y su efecto demostrable sean los de proteger la existencia de un país o su integridad territorial contra el uso o la amenaza de la fuerza, sea de una fuente externa, tal como una amenaza militar, o de una fuente interna, al caso, la incitación al derrocamiento violento del gobierno; o, en supuesto diverso, si su propósito genuino o su efecto demostrable es el de proteger intereses inconexos con la seguridad nacional, incluso, por ejemplo, el de proteger a un gobierno de una situación embarazosa o de la revelación de algún delito, o el de ocultar información sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas, o el de afianzar una ideología en particular, o el de suprimir la conflictividad industrial.

Complementan las previsiones los principios 11 a 19; en particular, es de explicitar el 15, que dispone:

Nadie podrá ser castigado por motivos de seguridad nacional por la divulgación de información si (1) la divulgación no perjudica en realidad y no es probable que perjudique un interés legítimo de seguridad nacional, o (2) el interés público en saber la información es mayor que el daño causado por la divulgación.

PRINCIPIOS GLOBALES SOBRE SEGURIDAD NACIONAL Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN: PRINCIPIOS DE TSHWANE

La preocupación en torno a la seguridad nacional en cuanto un interés legítimo limitante, por excepción, del derecho de acceso a la información, revela su máximo corolario en los *Principios de Tshwane*,³ que se rigen por la máxima nodal que predica que “no podrá clasificarse información cuando el interés público en acceder a ella sea mayor al interés público en mantener su clasificación”.

Los gobiernos nacionales, con el argumento de la seguridad nacional, realizan una clasificación excesiva en términos de información reservada o confidencial, que hacen nugatorios los derechos fundamentales de la sociedad civil.

Así, cada vez más los Estados nacionales generan obstáculos en nombre de la seguridad nacional que escapan al control independiente y objetivo por parte de ciudadanos y organizaciones, agravando de manera exponencial el riesgo de concreción de comportamientos ilícitos, corruptos y fraudulentos sensiblemente solapados; sumado a lo anterior se verifican, sin el menor pudor, violaciones del derecho a la privacidad y otros derechos individuales invocando, indebidamente, el argumento de la confidencialidad de datos por razones de seguridad nacional.

Frente a tales restricciones, la información de interés público en interés del público, ha menester una evaluación sustancial de cara a conceptos abiertos como lo son lo razonable y lo proporcional en la restricción.

Los redactores de los *Principios de Tshwane* consideran como sujetos obligados de los principios globales a las autoridades públicas, entendiendo por tales: los propios poderes del Estado y sus organismos dependientes, así como las autoridades creadas por la Constitución y las leyes, incluyendo autoridades del sector de seguridad, y los organismos que no pertenecen al Estado pero son controlados o son propiedad del gobierno, o actúan como agentes del mismo.

³Emitidos el 12 de junio de 2013, producto del esfuerzo de un cúmulo de organizaciones y el debido asesoramiento de expertos de aproximadamente 70 países.

Las “autoridades públicas” también incluyen a entidades privadas o de otra naturaleza que desempeñan funciones o servicios públicos, u operan con fondos o beneficios públicos significativos, pero únicamente en lo que respecta a la ejecución de tales funciones, prestación de servicios, o uso de fondos o beneficios públicos.

Se clarifica y conceptúa al interés legítimo de seguridad nacional como aquel cuyo verdadero objeto y principal efecto sea proteger la seguridad nacional y, *a contrario sensu*, no será legítimo tal interés de seguridad nacional cuando su objetivo real o su principal efecto sea resguardar un interés que no esté vinculado con la seguridad nacional, como evitar que se ridiculice o señale a gobiernos o funcionarios por irregularidades; ocultar información sobre violaciones de los derechos humanos, otras violaciones a la ley o el funcionamiento de las instituciones públicas; fortalecer o perpetuar un determinado interés político, ideología o partido político; o reprimir protestas legales.

Si bien es cierto que los propios principios globales remiten a las legislaciones nacionales para consagrar lo que consideren seguridad nacional, la ley mexicana en la materia (*Ley de Seguridad Nacional*) conceptúa y taxa las materias propias en su artículo 3º, entendiendo por tal las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; **II.** La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; **III.** El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; **IV.** El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **V.** La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y **VI.** La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Complementa el listado anterior y con el carácter de información reservada lo previsto en el artículo 51 que dispone:

Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Información que por imperativo de los artículos 101 y 113 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP)⁴ habrá de estar reservada por un plazo de cinco años, más las prórrogas que haya menester hasta su “desclasificación” o, en su caso, vuelva a ser motivo de clasificación en los términos del último párrafo del artículo 101 de la propia LGTAIP, caso en el cual “el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando **la prueba de daño** y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo”. Sumado a la prueba de daño debe valorarse el interés público de la información.

El artículo 52 prevé el trato a la información no reservada por interés legítimo de seguridad nacional que, por abierta que se considere, recibirá el trato de información confidencial gubernamental, lo cual implica, conforme a los artículos 116 a 120 de la LGTAIP, que tienen un estatus restringido por dárseles tratamiento de “datos personales concernientes a una persona identificada o identificable”, por lo que sólo tendrán acceso a tal información “los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello”.⁵

No obstante la prohibición de una clasificación *ex ante* a la generación de la información y el análisis caso por caso para declarar clasificada ésta, la

⁴Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

⁵Durante 2014, los sujetos obligados a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* clasificaron como información reservada o confidencial 3 465 solicitudes de información, por considerar que actualizaban algunos de los supuestos de los artículos 13, 14 o 18 de la ley. Tales solicitudes clasificadas, representaron 2.41% del total de solicitudes de información ingresadas en el mismo periodo, cuyo número ascendió a 143 918. Por su parte, de las 3 645 solicitudes con respuesta negativa por considerarse información clasificada, fueron recurridas 533, lo que representó 15.38%. Véase “Documentos relacionados con los diez puntos que el IFAI entregó al Senado de la República: Solicitudes de información con el tema de seguridad nacional”, en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/transparencia/IFAI2.PDF>.

Ley de Seguridad Nacional echa por tierra las previsiones nacionales, regionales e internacionales.

Incluso la jurisdicción constitucional en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia con relación al interés legítimo de seguridad nacional bajo condición de que se surtan los artículos 13 y 19 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, así, en el *Amparo en Revisión 248/2011*,⁶ admitiendo en este asunto que el derecho de acceso a la información admite limitaciones, entendiendo que tales restricciones deben estar fijadas por la ley y buscar la protección de alguno de los siguientes intereses o bienes jurídicamente tutelados:

- a) El respeto a los derechos de los demás.
- b) La reputación de los demás.
- c) La protección de la seguridad nacional.
- d) La protección del orden público
- e) La protección de la salud pública
- f) La protección de la moral pública.

Grosso modo, vale mencionar que es el artículo 9 de los invocados principios los que enuncian la información comprendida y considerada legítima de seguridad nacional, y que no exime en forma alguna a las autoridades de atender a los principios de legitimidad y legalidad, así como los requisitos de prueba del daño, la justificación por escrito y con detalle del perjuicio a un interés legítimo de seguridad nacional en caso de denegación al acceso a la información, amén de fenecido el plazo de reserva o clasificación proceder a su puesta a disposición y acceso por parte de la ciudadanía.⁷

⁶De 13 de julio de 2011, en <<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/11002480.002.doc>>.

⁷Las solicitudes fueron dirigidas a 34 instituciones, aunque es de destacarse que seis de ellas concentraron 61.4% del total: Centro de Investigación y Seguridad Nacional (16.8%), Secretaría de Gobernación (11.2%), Presidencia de la República (10.7%), Secretaría de la Defensa Nacional (9.1%), Petróleos Mexicanos (8.1%) y Procuraduría General de la República (5.6%). De las 197 solicitudes, fueron recurridas 20, lo que arroja un Índice de Recurrencia de 10.2, cifra que representa el doble del Índice de Recurrencia de toda la administración pública federal, que en el mismo año se ubicó en 5.2. En otras palabras, en el tema de seguridad nacional los solicitantes mostraron inconformidad ante las respuestas otorgadas en el doble de ocasiones que el promedio de todas las solicitudes dirigidas a la administración pública federal. Destaca, de igual forma, que las cinco primeras de las seis dependencias que concentraron 61.4% de las solicitudes de acceso sobre el tema de seguridad nacional tuvieron un Índice de Recurrencia promedio aún más alto: 13.7. Véase “Documentos relacionados con los diez puntos que el IFAI entregó al Senado de la República:...”

Es de señalar que los principios se hacen extensibles a información reservada por el interés legítimo de la seguridad nacional en casos de terrorismo. Me permito hacer la alusión en razón de la compleja situación que se vive en México y que, *mutatis mutandis*, algunos actos podrían llegar a ser constitutivos de terrorismo⁸ —está dirigido contra la población civil cuando las acciones militares han fracasado; quienes lo practican tienen la finalidad de amedrentar a un grupo, una colectividad o una nación entera y así quebrantar el andamiaje de las acciones militares— o, en su caso, de inteligencia para la seguridad nacional.

Las categorías que *Tshwane* considera como legítimas de retener, reproduzco *ad litteram*, son:

- i. Información sobre operativos de defensa en curso y cuestiones sobre capacidad durante el período en que la información resulte de utilidad operativa.

Nota: Debe entenderse que la frase “durante el período en que la información resulte de utilidad operativa” exige divulgar la información una vez que esta ya no suponga revelar datos que podrían ser aprovechados por enemigos para conocer la capacidad de reacción del Estado, sus competencias, sus planes, etc.

- ii. Información sobre la producción, competencia, o uso de los sistemas de armamentos y otros sistemas militares incluidos los sistemas de comunicaciones.
- iii. Información sobre medidas específicas destinadas a resguardar el territorio del Estado, infraestructura crítica o instituciones nacionales fundamentales (*institutions essentielles*) contra amenazas, uso de la fuerza o sabotajes, y su efectividad depende de su confidencialidad;

Nota: “Infraestructura crítica” hace referencia a recursos estratégicos, activos y sistemas, físicos o virtuales, tan importantes para el Estado que su destrucción o incapacidad tendría un impacto debilitador en la seguridad nacional.

- iv. Información perteneciente a, o derivada de, operaciones, fuentes y métodos de los servicios de inteligencia, siempre que conciernan a asuntos relativos a la seguridad nacional e Información relativa a asuntos de seguridad nacional transmitida por un Estado extranjero u organismo intergubernamental y acompañada por una advertencia expresa sobre su carácter confidencial;

⁸Por citar algunos casos: secuestro del vuelo 705 de Mexicana de Aviación, 8 de noviembre de 1972; atentado en Michoacán, 18 de agosto de 2008; atentado en Monterrey, 20 de agosto de 2011.

y otras comunicaciones diplomáticas que tengan que ver con asuntos relativos a la seguridad nacional.

Nota: Se considera buena práctica dejar constancia de estas advertencias por escrito.

Nota: en la medida en que la información relativa a terrorismo y a medidas para la lucha contra el terrorismo esté comprendida en una de las categorías expuestas anteriormente, el derecho del público al acceso de dicha información podría estar sujeta a restricciones por motivos relativos con la seguridad nacional de acuerdo con estas y otras disposiciones de los Principios. A su vez, algunas informaciones relativas a terrorismo o a medidas para la lucha contra el terrorismo podrían ser de alto interés público: ver ej. Principios 10A, 10B y 10H(1).

- (1) Se considera buena práctica que la legislación nacional establezca una lista exclusiva de categorías de información limitadas, como las categorías anteriores.
- (2) Un Estado podría añadir una categoría de información a la lista anterior de categorías, pero tan sólo si dicha categoría está específicamente identificada y definida de forma limitada. La preservación de la confidencialidad de la información sería necesaria para proteger un interés relativo a la seguridad nacional establecido por ley, limitado, y adoptado tras dar al público la oportunidad de comentar tal y cómo se sugiere en el Principio 2(c). Al proponer la categoría, el Estado debería explicar que la divulgación de la información contenida en la misma supondría una amenaza para la seguridad nacional.

Las notas en cada numeral adquieren trascendencia en la delimitación detallada al publicar alguna parte de la información, por tanto, se trata de evitar el abuso, bien por la autoridad administrativa o, en su caso, en sede jurisdiccional, de la interpretación de alguna de las categorías.

Vale remarcar la necesidad de tribunales independientes que conozcan el bloque normativo e interpretativo, nacional, interamericano e internacional, en materia de límites al derecho de acceso a la información por motivos de seguridad nacional y evitar, así, cualquier sesgo en argumento alguno por parte de los sujetos obligados o, en su caso, de rendir ineficiente la labor del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Una de las asignaturas pendientes en nuestro país es transitar a la previsión normativa de un listado, lo más exhaustivo, de las categorías de información que son materia de reserva por interés legítimo de seguridad; en tanto no se realice, los argumentos de reserva de información aducidos por los sujetos obligados, por más baladíes que sean, rendirán nugatorio el derecho de acceso a la información pública.

A decir de Quist,⁹ la mayor parte en materia de seguridad nacional y derecho de acceso a la información pública se puede circunscribir a las siguientes materias: 1) operaciones militares; 2) tecnología de armamento; 3) actividades diplomáticas; 4) actividades de inteligencia; y 5) criptología.

Los principios en comento prevén, además, las categorías de información que no son motivo de clasificación por existir una fuerte presunción o un interés preponderante en favor de su divulgación, así: **A.** Violación a derechos humanos internacionales y del derecho internacional humanitario; **B.** Garantías relativas al derecho a la libertad y seguridad de la persona, la prevención de la tortura y otros abusos y el derecho a la vida; **C.** La estructura y poderes de gobierno que incluye información relativa a: (1) Existencia de autoridades militares, de policía, seguridad e inteligencia, así como las subunidades; (2) Las leyes y reglamentaciones aplicables a dichas autoridades, sus organismos de supervisión y mecanismos internos de rendición de cuentas, así como los nombres de los funcionarios a cargo; (3) Información necesaria para evaluar y controlar la erogación de fondos públicos, incluidos presupuestos generales, principales rubros e información básica sobre gastos de tales autoridades; (4) Existencia y términos de acuerdos bilaterales o multilaterales que se hayan celebrado, así como otros compromisos internacionales importantes asumidos por el Estado en materia de seguridad nacional; **D.** Decisiones relativas al uso de la fuerza militar o a la adquisición de armas de destrucción masiva; **E.** Vigilancia; **F.** Información financiera; **G.** Responsabilidad relativa a violaciones constitucionales y estatutarias y otros abusos de poder; y **H.** Salud pública, seguridad pública y medio ambiente.

⁹ Arvin S. Quist, *Security Classification of Information*, Oak Ridge, 2002, cit. en Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Transparencia y seguridad nacional*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Cuadernos de Transparencia, 18), julio de 2010, p. 18.

La información contenida en las categorías antes indicadas podría retenirse por motivos de seguridad nacional, sólo en circunstancias absolutamente excepcionales y en atención a los demás principios, sólo por un plazo estrictamente limitado, en forma acorde con la ley y cuando no exista un medio razonable para limitar el perjuicio que provocaría la divulgación o, en su caso, y tal como lo prevé la legislación mexicana, ser motivo de revisión periódica para su debida reclasificación ante una solicitud *ad hoc* o, en su caso, *ex officio* por el órgano garante nacional.

Tshwane, como en su momento los *Principios de Johannesburgo*, mantiene los parámetros de exigibilidad para la reserva de información en interés de la seguridad nacional plenamente vigentes en nuestros días.

Recordemos:

1. Las restricciones a los derechos humanos fundamentales de expresión e información son legítimas de cara a la protección de información considerada de interés de seguridad nacional, las medidas impuestas han de ser las menos restrictivas y compatibles con los principios y valores del Estado democrático: los sujetos obligados habrán de demostrar que la información debe ser clasificada por ser mayor el daño de su publicación que el interés público de su divulgación.
2. No será legítimo el interés en la reserva de información cuando no cumpla con la estricta finalidad de resguardar las materias o acciones propias de la seguridad nacional, ya delineadas líneas arriba, como ocultamiento mismo de información que solape actos de violación a derechos humanos o, en su caso, la comisión de delitos (en México, el caso de Ayotzinapa, la fuga de personas relacionadas con la delincuencia organizada), bitácoras de vuelo,¹⁰ *inter alia*.
3. La o las leyes deberán contener un listado, lo más pormenorizado posible, de categorías específicas de información que sea menester clasificar por un interés legítimo de seguridad nacional. Tales categorías deberán eludir categorías jurídicas indeterminadas a fin de evitar, en

¹⁰Recurso de revisión, INAI, expediente RDA 0740/15. El Consejero Jurídico del Ejecutivo federal y, en su momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, operaron de manera categórica y excluyente como en el caso de la *Freedom of Information Act* (fue aprobada en 1997 y entró en vigor el 21 de abril de 1998. Su última reforma fue en 2003), que excluye de cualquier petición la información relativa a la oficina presidencial.

lo posible, su interpretación, ya sea por los órganos garantes, ya por los tribunales que conozcan de los recursos de revisión.

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA REGIÓN

En Argentina, las reglas para la clasificación de la información se encuentran establecidas en el artículo 10 del decreto 950/02,¹¹ reglamentario de la *Ley de Inteligencia Nacional*. Este mismo artículo establece una lista de categorías de información que puede ser retenida por razones de seguridad nacional.

Ha sido paradigmática la Resolución 1178/2008, mediante la cual se autoriza al Archivo Nacional de la Memoria acceder a documentación obrante en el registro del Ministerio de Defensa de interés en el marco de las investigaciones iniciadas por las violaciones a los derechos humanos vinculadas con el terrorismo de Estado, acto que se basa en máxima publicidad de la información considerada como reservada por violaciones a los derechos humanos, causa ésta de interés público que se sobrepone a la de clasificación de la información. Así lo sentenció en su momento la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Myrna Mack Chang*:

En caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes.¹²

Criterio de observancia para los Estados parte de la *Convención*, conforme la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, desde el antecedente *Ekmedkjian Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y otros*,¹³ sostuvo que, entre las medidas necesarias en el orden jurídico interno para

¹¹ El decreto 950/02, 5 de junio de 2002, es reglamentario de la *Ley de Inteligencia Nacional* N° 25.520, 3 de diciembre de 2001.

¹² Corte IDH, Caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 180 y ss.

¹³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 07 de julio de 1992.

cumplir las obligaciones internacionales asumidas, deben considerarse comprendidas las sentencias judiciales pronunciadas por el órgano jurisdiccional supranacional.

Desde luego que el decreto reglamentario rompe con las exigencias convencionales e internacionales de *hard y soft law*, en virtud de que no se trata de una ley, en sentido formal y material y, además, los conceptos en ella contenidos son indeterminados y ambiguos, en consecuencia, atentatorio del principio de legalidad que tutela el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 13 de la *Convención Americana*.

Aunado a la observancia de los principios y de las buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de reserva de la información por interés legítimo de seguridad nacional, los sujetos obligados deben elaborar sus índices o catálogos de clasificación de la información y, desde luego, publicarlos; la finalidad es que, ante una petición, exista certeza jurídica por parte del solicitante del apego a la legalidad y la eliminación de sesgos interpretativos por parte de los sujetos obligados y, en su caso, de los tribunales vía el recurso de revisión. Más aún, las leyes de transparencia y acceso a la información, como las relativas a seguridad nacional e inteligencia, no prevén la publicación de la información reservada.

En el caso de México, la LGTAIP en diversos preceptos ordena la publicación de datos abiertos y accesibles, aa. 24, fr. V y 51, pero no la información reservada, al contrario, veda la publicación incluso de la de carácter confidencial por interés de seguridad nacional (artículo 113, fracción I) obviando, incluso, la autorización del particular titular de los datos (120, fr. IV).

Tales prácticas contarían la regla de que las resoluciones de reserva o confidencialidad basadas en razones de seguridad nacional u orden interno deben realizarse mediante resolución fundada.

Brasil, en su *Lei N° 12.527*, de 18 de noviembre de 2011,¹⁴ es aún más abstracta e indeterminada en el uso de las categorías que habrán de argumentarse en caso de clasificación de información reservada, secreta y ultra-secreta por interés de seguridad nacional, al utilizar términos como *gravidade*

¹⁴Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

do risco (gravedad de riesgo), *dano à segurança da sociedade e do Estado* (daño a la seguridad de la sociedad y del Estado), reservada, secreta o ultra-secreta, sustitutorias exponencialmente más ambigua de *imprescindible para la seguridad de la sociedad o del Estado* contenida en la abrogada *Ley 11.111/2005*, sometiendo a una reserva de 30 años información secreta.

Plazos extensos como los previstos en la abrogada de 2005 ponen en evidencia la necesidad de que las leyes o normas administrativas nacionales en la materia prevean con toda claridad los procesos de clasificación, reclasificación y liberalización de la información a través de ***una alerta de publicación por interés público en la información*** posibilitando, así, la desclasificación de información en vía administrativa o judicial, más allá de los índices de información clasificada como reservada.¹⁵

Colombia, en su *Ley No. 1712 de 2014, de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*, prevé la clasificación de información ***exceptuada por daño a los intereses públicos, determinándola como*** toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, entre otras causas y siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional, por la defensa y seguridad nacional (artículo 19).

Y precisamente, en lo que hemos denominado alerta de publicación por interés público, en su artículo 20 dispone un Índice de Información clasificada y reservada, dirigida a los sujetos obligados que lo deberán mantener actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.

Colombia transita así y recientemente a una ley de transparencia y acceso a la información que satisface el vacío en que se encontraba, después de haber conocido la Corte Constitucional, vía revisión, Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012, Cámara, 156 de 2011 Senado, “*por medio de la*

¹⁵En México, el *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, como los *Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2003.

cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional".¹⁶ Ante tal vacío el gobierno colombiano echaba mano de la *Ley 1097 de 2 de noviembre de 2006, por la cual se regulan los gastos reservados, para clasificar solapadamente como reservada información de las actividades de inteligencia, contrainteligencia, protección de testigos e informantes (artículo 1°)*.

Paraguay sancionó su *Ley 5282, De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia Gubernamental*, de 18 de septiembre de 2014, en la que se evidencia una total opacidad y compromiso con la máxima publicidad y, en consecuencia, la reserva de la información pública sin criterios objetivos, racionales y proporcionales; así, su artículo 22 dispone: "La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley".

La ley, con la misma genialidad, dispone que la denegatoria de la información (artículo 19) se realizará "mediante resolución fundada, la que deberá ser dictada por la máxima autoridad de la fuente pública requerida, quien expresará los motivos de hecho y de derecho en que se basa la decisión. En este caso, la fuente pública deberá informar al solicitante, respecto a las vías procesales que le son otorgadas para el reclamo de la decisión así como los órganos legales competentes para entender en esa cuestión". No dispone absolutamente nada más con relación a la desclasificación y publicidad de la información pública.

Perú, mediante su *Ley N° 28.663, de 4 de enero de 2006*, del Sistema de Inteligencia Nacional, permite la clasificación de la información como secreta y reservada de acuerdo a la *Ley N° 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en secreta, reservada y confidencial*; así, el artículo 15 de aquel cuerpo normativo dispone:

Artículo 15°.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información Secreta:

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163° de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la

¹⁶ Sentencia Número C-274/13, 9 de mayo de 2013.

seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia del CNI dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función de las situaciones expresamente contempladas en esta Ley.

En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos:

1. Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo:

- a) Planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales así como oficios y comunicaciones internas que hagan referencia expresa a los mismos.
- b) Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.
- c) Desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional.
- d) Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.
- e) Planes de defensa de bases e instalaciones militares.
- f) El material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.
- g) Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

2. Información clasificada en el ámbito de inteligencia tanto en el frente externo como interno:

- a) Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
- b) Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia.

- c) Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15° de la presente Ley.
- d) Información relacionada con el alistamiento del personal y material.
- e) Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos conformantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
- f) Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
- g) La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15° numeral 1.

Por lo que hace a la información reservada como excepción al derecho de acceso a la información:

Artículo 15°-A.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información reservada.

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada. En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos:

1. La información que por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla y comprende únicamente:
 - a) Los planes de operaciones policiales y de inteligencia, así como aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.
 - b) Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.
 - c) Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.

- d) El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.
- e) El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.

2. Por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado, se considerará información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, toda aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes:

- a) Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.
- b) Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.
- c) La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15° de la presente Ley.

Finalmente, se dispone que las excepciones transcritas deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

En Guatemala, la ley del Servicio de Inteligencia Civil hace una referencia cautelosa a la clasificación de información, al que ordena: “Manejar adecuadamente la información y expedientes que obren en su poder, brindando la debida protección a la información recabada en interés del cumplimiento de su misión y la seguridad ciudadana”.

El caso de México

En 1977 México introduce en su artículo 6° constitucional la garantía individual de acceso a la información, producto de la oleada denominada “transparencia” que se da en las últimas décadas del siglo xx, sin embargo, no es sino hasta inicios del presente siglo que nuestro país, influenciado por los modelos de regulación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE), de la apertura comercial, del neoliberalismo y la globalización, integra los conceptos de transparencia y acceso a la información; así, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la creación de una ley que regulara la prerrogativa en comento, con el nombre de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.¹⁷

La esencia de esta ley se centró en el reconocimiento y garantía de toda persona al acceso a la información en posesión de los órganos constitucionales del Estado, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad respectiva.

La ley previó en su artículo 33 la creación de un organismo público, con la autonomía necesaria para asegurar que las funciones de promoción y difusión del derecho de acceso a la información y, especialmente, la revisión de las negativas a solicitudes de acceso a la información pública, se desempeñaran con plena libertad e independencia: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

La ley de mérito en observancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica estableció los procedimientos para acceder a la información en posesión de los Poderes de la Unión, así como los medios de defensa legales para impugnar las respuestas otorgadas por los sujetos obligados por el propio cuerpo normativo que negaran el acceso a la información a los particulares peticionarios o solicitantes e, incluso, determinó la vía para impugnar las resoluciones que adoptara el órgano garante del derecho de acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, contemplando en su numeral 59 que las resoluciones de dicho Instituto podrían ser impugnadas por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

Primero, el carácter de información reservada atiende, como hemos expuesto, a la salvaguarda que el órgano revisor de la Constitución y, por tanto, el legislador ordinario, verifican con relación a un interés público que es necesario sea protegido por el orden jurídico en particular o, en su caso, por la amenaza de un posible daño mayor que pudiera producirse con la publicidad de la información al interés público en caso de darse a conocer la misma.

¹⁷Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, con reformas publicadas en el diverso de 6 de junio de 2006.

Dicho de otra manera, la única causa por la que el Estado puede reservar determinada información y no está obligado a hacerla pública se refiere a razones de interés público con un carácter temporal.

Segundo, la otra causa de reserva de la información que posee el Estado y que no está sujeta a plazo concierne a la información clasificada como confidencial y que protege el respeto a la vida privada de las personas. La información personalísima, datos que se refieren a la intimidad de un individuo, por ejemplo sus preferencias sexuales, origen étnico, situación patrimonial, entre otros, no pueden ser considerados como información pública porque se violarían la libertad y la dignidad de las personas y se atentaría contra otro derecho fundamental del hombre: su privacidad.

Fuera de los dos casos anteriores, la ley no restringe el derecho de acceso a la información, y con su regulación busca garantizar que toda persona pueda tener conocimiento de la información que se encuentra en poder del Estado, el cual deberá garantizar el ejercicio de este derecho.

La *Ley de Seguridad Nacional* da lugar asimismo a un sistema normativo paralelo en materia del derecho de acceso a la información pública gubernamental (Capítulo III: Del acceso a la información en materia de seguridad nacional) especialmente por lo que hace a la información reservada y a la información calificada como confidencial. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la *Ley de Seguridad Nacional*, se puede reservar información, además de las causas señaladas en la referida *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, en atención a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo citado, llamando la atención en que a través de la fracción II están en posibilidad de invocar para la reserva todas las hipótesis de amenaza que regula el artículo 5° de la *Ley de Seguridad Nacional*.

Finalmente, esta ley, su reglamento y los lineamientos establecieron un Comité de Información para validar la clasificación de información que hacen los distintos organismos, aunque están exceptuados del contralor de este comité externo importantes organismos de seguridad nacional como la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada, el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada. En el caso de estos organismos, son los mismos titulares de cada uno de ellos quienes deciden la clasificación.

Las reformas constitucionales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales

Sumariamente indicaremos que las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014 implicaron avances significativos, así: se fortaleció el derecho de acceso a la información; también se amplía el número de sujetos obligados, incluidos partidos políticos y sindicatos autónomos, fideicomisos y fondos públicos. Ahora, la ciudadanía podrá conocer la información que poseen partidos políticos y sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos; Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres ámbitos competenciales de gobierno; personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad.

Se instituye un sistema nacional de transparencia, con la intención de fortalecer al órgano constitucional autónomo nacional, reconociendo a sus resoluciones el carácter de definitivas e inatacables, dejando expedito el derecho de acceso a la justicia vía recurso de revisión. La reforma sienta las bases para la creación de organismos estatales autónomos en las 32 entidades federativas, incluimos a la Ciudad de México; se le reconoció al INAI legitimación activa para interponer acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes o tratados internacionales que impidan el acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Entonces, se sancionó una nueva Ley: la LGTAIP, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015. Se ha generado un sistema nacional de transparencia y acceso a la información pública del cual se erige en el vértice el INAI, rigiéndose la organización y el funcionamiento que incluye a las entidades federativas y sus municipios, por la LGTAIP.

A la vera de las prescripciones contenidas en el artículo 6 de la *Constitución General* Apartado A, fracción IV, se prevé la reserva de la información por razones de seguridad nacional, siendo la ley en la materia la que pormenorizadamente desarrolla, así, el artículo 113 de la *Ley General* que considera como información reservada a la seguridad nacional en su fracción I, siendo

la *Ley de Seguridad Nacional* la específica que prevé en su capítulo III, *Del acceso a la información en materia de seguridad nacional*, taxar las categorías reservadas:

Artículo 51.- Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

En sus artículos 52 y 53 se prevén mecanismos de salvaguarda para seguir manteniendo en reserva la información ahora con el carácter de confidencial bajo condición de que sea información no reservada, generada o custodiada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), y, en su caso, deberán escrito de promesa de confidencialidad en relación con el acceso a la información en materia de seguridad nacional, incluye a los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, órgano éste al que, casualmente, corresponde, conforme al artículo 13, fracción IX de la *Ley de Seguridad Nacional*, conocer y resolver de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional.

¿Quiénes integran el Consejo? Lo integran, para los efectos de coordinar las acciones orientadas a preservar la seguridad nacional, las siguientes personas servidoras públicas:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;

- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Para cerrar el círculo impenetrable de la información reservada como sentencias se predica en los artículos 54 y 55 el extremo de la secrecía y, desde luego, una grave vulneración al principio de máxima publicidad de la información pública y el derecho de acceder a ella, ya que se prescribe que la persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente ley, **debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.**

Por su parte, el artículo 55 atribuye competencia al Cisen el “definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional”.

En el caso específico de la legislación general vigente en materia de acceso a la información pública gubernamental, el término “seguridad nacional” se encuentra plasmado en la norma de una manera altamente imprecisa, lo cual da lugar a que para su aplicación concreta sea necesaria una discrecionalidad extrema por parte de la autoridad administrativa, en detrimento del derecho del gobernado.

Resulta por demás contradictorio que los estándares de la LGTAIP hayan avanzado sustancialmente en la protección del derecho de acceso a la información, y la *Ley de Seguridad Nacional*, que es la que pormenoriza el ejercicio del derecho en la materia específica, no se haya reformado y se mantengan las prescripciones de 2005.

La propia *Constitución* y la LGTAIP prevén la reserva de la información como excepcional y siempre prevista en ley, la obligación de fundar y motivar las negativas y realizar la prueba de daño.

La participación del Consejero Jurídico del Ejecutivo federal: el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El decreto de reformas constitucionales de 2014¹⁸ reformó, en general, la fracción VIII del artículo 6º y, en particular, adicionó a esta fracción un párrafo séptimo en el que, por pésima técnica de diseño normativo, plasmó una evidente contradicción. En principio, prescribe que las resoluciones del organismo garante, entiéndase el INAI, son definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

No me parece aceptable que se haga extensiva la legitimación del Consejero a los organismos garantes de las entidades federativas, si el constituyente así lo hubiese decidido, la expresión debió de haber sido “las resoluciones de los órganos garantes serán definitivas e inatacables...”, salvo que se trate de otro error, ya que la legitimación activa del Consejero debió limitarse a los casos de la administración pública federal, en fin.

E inmediatamente al punto y seguido inserta una excepción que, dicho sea de paso, no existe en ninguna ley de la región: es manufactura a la mexicana. Excepción que, sumada a la circularidad de la *Ley de Seguridad Nacional* antes expuesta, reconoce al Consejero Jurídico del Ejecutivo federal como el único legitimado para interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando una resolución del INAI que, obvio, es en el sentido de revocar una negativa de reserva de información por interés de la seguridad nacional y, en consecuencia, que los sujetos obligados, sean quienes sean, provean y publiquen la información por ser de interés público, desde luego que el argumento, nuevamente, es el de la seguridad nacional.

La previsión constitucional remite a los dos cuerpos normativos: en lo que hace al procedimiento, a la LGTAIP, y por lo que hace al “poner en peligro la seguridad nacional”, a la *Ley de Seguridad Nacional*. Huelga reiterar los vicios que esto genera.¹⁹

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

¹⁹ Durante 2014, a mayo, se presentaron 197 solicitudes de información relacionadas con el tema de seguridad. Las instituciones estuvieron involucradas y son comúnmente Defensa, Marina, Procuraduría, Gobernación, Presidencia de la República, miembros del Consejo Nacional de Seguridad Nacional. Las solicitudes fueron dirigidas a 34 instituciones, aunque es de destacarse que seis de ellas concentraron el 61.4 por ciento del total: Centro de Investigación y Seguridad Nacional (16.8 por ciento), Secretaría de Gobernación (11.2 por ciento), Presidencia de la República (10.7 por ciento), Secretaría de la Defensa Nacional (9.1 por ciento), Petróleos Mexicanos (8.1 por

En principio, aun cuando en el dictamen de la LGTAIP predica del procedimiento previsto en el Título Octavo, Capítulo III, Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, su expedites, siete días después de notificada la resolución por el órgano garante federal; la suspensión inmediata de la resolución por parte del máximo tribunal del país y su resolución en términos de admisibilidad o improcedencia del recurso.

Que el procedimiento prevé la carga de prueba del daño en el servidor público representante legal del gobierno federal, así como los fundamentos jurídicos y los argumentos de convicción (artículo 190).

El procedimiento, desde mi personal óptica, es incompleto, no reconoce la igualdad procesal y de armas en el recurso entre el órgano garante y el Consejero Jurídico, ¿en qué situación queda la persona ciudadana peticionaria de la información si la institución garante no tiene posibilidad de participar en el contradictorio? No me queda duda de que el derecho de acceso a la información se rinde nugatorio.

La normativa cierra el círculo al asignar facultad a la Corte para que resuelva en plenitud, sí, muy bien, pero en ningún caso procederá el reenvío. Desde luego que la alta responsabilidad de los miembros del Tribunal Pleno de la Corte da certeza de un análisis de la prueba de daño razonable y proporcional al beneficio de la publicidad de la información, sin embargo, es todavía camino por recorrer.

Traigo al caso lo expuesto por la entonces comisionada Araceli Cano Guadiana:

Pidieron información sobre el hangar presidencial, la remodelación que se hizo del hangar presidencial, y pidieron el contrato, cuánto iba a costar la obra, los planos, etcétera, y se negó la información diciendo que era información clasificada en su modalidad de confidencial y de ser reservada. ¿Por qué? Porque afectaba la seguridad nacional, afectaba la seguridad pública, afectaba la seguridad del presidente y afectaba la seguridad de los invitados del presidente.

No es el único caso, la crónica de una restricción excepcional esperada.

ciento) y Procuraduría General de la República (5.6 por ciento), cfr. “Documentos relacionados con los diez puntos que el IFAI entregó al Senado de la República”, en <https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/transparencia/IFAI2.PDF>.

En 2016, y vinculado con el tema del hangar, se presentó el caso del avión presidencial *dreamliner*, que implicó la negativa de información de tres dependencias federales: Banobras y las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Defensa Nacional, pese a que el INAI resolvió el 3 de diciembre de 2014 —en el proyecto de resolución del recurso de revisión número RDA-3579/14— que Banobras debía entregar la versión pública del contrato de adquisición del Boeing 787-8MSN40695, mejor conocido como el avión presidencial.

El mal ejemplo federal ha cundido en el nivel de las entidades federativas que en sus leyes de seguridad prevén reservas por motivos de “seguridad del Estado o nacional”; ejemplo paradigmático que emula la *Ley de Seguridad Nacional* son los dos ordenamientos estatales en materia de transparencia y acceso a la información:

- *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato* de 18 de octubre de 2013, aa. 8, fr. III y 14, fr. I;
- Y la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco*, publicada el 15 de diciembre de 2015, en sus aa. 112, fr. I, 121, fr. I, 128, fr. IV, 163, 169, 170.

COROLARIO

La seguridad nacional deber ser entendida como la prioridad que tiene el Estado de preservar, con el carácter de reservada o confidencial, información sensible en su forma limitativa, ya que dicha información puede ser usada de forma errónea y, por tanto, debe ser custodiada, pues constituye un pilar importante de la seguridad misma. Desde luego, cabe el riesgo de que en la eventual discrecionalidad se incurra en el abuso, dejando a la ciudadanía vulnerable ante los excesos de autoridades y, lo más grave, en forma de indefensión ante alguna flagrante violación de derechos humanos.

En todo caso, lo que determina el núcleo irreductible de cara a la reserva de la información es, inopinadamente, la certeza jurídica a la cual se suman como

garantías institucionales: la independencia judicial, la libertad responsable de los medios de información, una clara *accountability*, incluido el sistema de responsabilidad y sanciones a los órganos garantes de la información.

Existe el interés legítimo de seguridad nacional, según los *Principios de Johannesburgo*, cuando se prueba que la información se clasifica cuando el “auténtico propósito y resultado demostrable sea para proteger la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza o a su capacidad de respuesta al uso o amenaza de fuerza, ya sea de parte de una fuerza externa, como una amenaza militar, o una fuerza interna, como la incitación a un derrocamiento violento del gobierno”.

Por tanto, dicha información habrá de estar exenta de intereses partidistas y particulares. El sector “seguridad”, caracterizado por incluir fuerzas armadas, policiales, servicios de investigación y de inteligencia, la agenda y cuidado del representante del Ejecutivo federal, entre otros, no debe ser sujeto a negociación, sino a claridad y respeto a los derechos humanos sin transgredir el funcionamiento de las entidades públicas.

Los factores que favorezcan la divulgación razonable deben estar vinculados con el debate participativo desde sus diferentes rubros, es decir, facilitar la rendición de cuentas y políticas de transparencia en asuntos de interés relevante, lo cual no se convertirá en exposiciones mediocres sobre intereses particulares. Lo anterior sólo menoscaba la confianza en las instituciones y debilita la representación que el Estado debe tener como símbolo de seguridad y certeza jurídica.

Una institución independiente en recursos y designación de sus titulares debe destinar sus políticas a las medidas necesarias para restringir un derecho público por causa legítima, como puede ser la infraestructura militar, los sistemas de inteligencia y toda la información que supondría, “de ser divulgada”, una amenaza real para la seguridad nacional. No siendo el caso de la flagrancia de violaciones a los derechos humanos, el Estado debe garantizar el derecho al debido proceso, reparación y compostura del daño como forma inherente de su responsabilidad institucional. En conclusión, equilibrio y reglas claras entre estas dos fuerzas.

FUENTES CONSULTADAS

- Amparo en Revisión 248/2011*, de 13 de julio de 2011, en <<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/11002480.002.doc>>.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observación General No. 27,1, Comentario General No. 27*, 2 de noviembre de 1999.
- CORTE IDH, *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías*, arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. Serie A, No. 8.
- , Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C, No. 166, pfos. 45-47.
- , “La Colegiación Obligatoria de Periodistas, arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5.
- , Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111, pfo. 96.
- , Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 135, pfos. 68 y 79.
- , Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151, pfos. 88-91.
- , Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Competencia. Sentencia del 24 de septiembre de 1999. Serie C, No. 54, pfo. 128.
- , Caso Comunidad Indígena Yakye, cit., nota 7, pfo. 145.
- , Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 21 de noviembre de 2007. Serie C, No. 170, pfo. 93.
- , Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C, No. 172, pfo. 127.
- , Caso Ricardo Canese, cit., pfos. 113-135.
- , Caso Chaparro Álvarez, cit., pfos. 51-54.
- , Caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 180 y ss.
- “Documentos relacionados con los diez puntos que el IFAI entregó al Senado de la República: Solicitudes de información con el tema de seguridad nacional”, en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/transparencia/IFAI2.PDF>.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Cuadernos de Transparencia, 18), julio de 2010.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, con reformas publicadas en el *diverso* de 6 de junio de 2006.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Hoja Informativa No. 6*, Bogotá, Naciones Unidas, 2001.

QUIST, Arvin S., *Security Classification of Information*, Oak Ridge, 2002.

Seguridad nacional y acceso a la información en América Latina: estado de situación y desafíos, Buenos Aires, Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Centro de Estudios para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina, 2012.

Transparencia en elecciones: una propuesta de evaluación

*Miguel Ángel Lara Otaola**
*José Antonio García Morales***

*Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres
[y mujeres] cuya máxima no puede ser publicada, son injustas.*

EMANUEL KANT,
La paz perpetua

DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO ABIERTO

La transparencia no sólo es una serie de procedimientos para regular las solitudes y la publicación de información o una serie de compromisos prácticos relacionados con el combate a la corrupción o un mecanismo para facilitar que las personas gobernantes rindan cuentas y que haya escrutinio público. Todo esto, por supuesto, es deseable. Pero vale la pena recordar que la transparencia es también una obligación y una aspiración irrenunciable para gran parte de los países del mundo. Esto, porque la esencia de la transparencia —entendida

*Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, una maestría en Política Comparada por la London School of Economics y otra en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey. Ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Nacional Electoral de México y el Overseas Development Institute del Reino Unido, entre otros. También trabajó como investigador en el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sidney y Harvard y como jefe de la Oficina para México, Centroamérica y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Cuenta con más de 40 publicaciones en revistas académicas, capítulos de libro y otros medios de divulgación y ha participado como observador electoral en distintas misiones en Asia, Australia, Europa y América Latina.

**Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. En 2011 inició su trabajo en el servicio público para promover la transparencia y la apertura en México: primero en el nivel estatal en Oaxaca, donde coordinó las políticas de transparencia del Gobierno del Estado, y posteriormente en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), donde participó en la planeación e implementación de reformas, políticas y proyectos de transparencia, acceso a la información, datos abiertos, tecnología cívica, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana. Desde 2019 es coordinador regional de apoyo a países de Norteamérica, Centroamérica y el Caribe de Open Government Partnership. | *Un especial agradecimiento a Roberto Moreno Herrera, creativo de la transparencia y la rendición de cuentas, quien me ha inspirado todo este tiempo en este camino.

desde la libertad de expresión y opinión, hasta el acceso a la información pública— ha sido incluida en diversos instrumentos internacionales que dan vida y principios rectores a la democracia, lo cual va desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948,¹ la *Convención para la Protección de los Derechos Humanos* de 1950, hasta instrumentos regionales, como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”*² de 1969 y la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad* de 2007.³

Un ejemplo es el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, principal instrumento de derecho internacional para salvaguardar el régimen democrático. En su artículo 19.2 refiere el derecho que comprende “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.⁴ En este mismo sentido, el artículo 10.1 de la *Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales* apunta que el derecho a la libertad de expresión comprende “la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras”.⁵

Sin embargo, la transparencia va más allá de eso. Se refiere a un conjunto de garantías que permiten el régimen democrático y sus principales condiciones, incluyendo las libertades, pero también la pluralidad, la capacidad de controlar el poder y hasta el ejercicio de un sufragio auténtico y universal. Recordemos, como bien señala Bobbio en *El futuro de la democracia*, que ésta “nació bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad hu-

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 10 de diciembre de 1948, en <<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

² Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José, 1969, en <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

³ Unión Africana, *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad*, Adís Abeba, 30 de enero de 2007, en <<https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, en <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

⁵ Consejo de Europa, *Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convención Europea de los Derechos Humanos)*, Roma, 1950, en <<https://www.coe.int/es/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

mana el poder invisible, para dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían haber sido realizadas en público”.⁶ Es esta idea de transparencia del poder y su ejercicio a la que nos referimos principalmente en este capítulo, con un enfoque en el ámbito electoral. Además, se pretende brindar recomendaciones de política pública para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, así como la legitimidad y la integridad de los procesos electorales.

Cuando hablamos de democracia y buen gobierno, son indiscutibles el valor y la relevancia del acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y, de manera creciente en la última década, el gobierno abierto. En un Estado democrático, la sociedad puede ejercer con libertad y facilidad su derecho de acceder a la información pública para conocer sobre la cosa pública, así como el desempeño de las instituciones y las personas servidoras públicas. Gracias al ejercicio de este derecho y su garantía, la sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y la legalidad de sus actos y exigir cuentas sobre la administración de lo público, además de contar con los elementos necesarios para elegir a sus representantes. Así, el derecho de acceso a la información es también instrumental, es decir, sirve para acceder a otros derechos, como participar e incidir en la toma de decisiones públicas.

El derecho de acceso a la información y la transparencia guardan una estrecha relación conceptual, pero no significan lo mismo. El derecho de acceso a la información está garantizado y definido por las leyes, y tutelado por organismos jurisdiccionales que se encargan de interpretarlas en casos excepcionales y vigilar su cumplimiento. Por otra parte, la transparencia es un concepto más abstracto porque no está delimitado por normas rígidas, sino que es una cualidad a la que aspiran instituciones públicas, organizaciones, personas servidoras públicas y la sociedad en general, y, además, evoluciona en el tiempo.

Sobre estos dos conceptos, Benjamín Hill expresó en lenguaje coloquial que ni son lo mismo, ni son iguales; “la *transparencia* [...] es un atributo o cualidad que se puede o no tener, en mayor o menor medida. [...] se alcanza cuando existe una clara voluntad de apertura del gobierno, expresada en acciones concretas y visibles que manifiestan la disposición de construir una relación con los ciudadanos basada en la honestidad”.⁷ Hill aclara que ambos conceptos

⁶Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 23.

⁷Benjamín Hill, “Transparencia y acceso a la información: ni es lo mismo ni es igual”, *Animal Político*, México,

pueden ser independientes y que uno no implica el otro: “una sociedad puede tener, por tradición o por cultura cívica, una relación de transparencia entre ciudadanos y gobierno, aún cuando el derecho de acceso a la información no se encuentre debidamente regulado en la ley ni existan las instituciones que lo defiendan”, y, por el contrario, “una legislación e instituciones en materia de acceso a la información no generan por sí solas la transparencia y la rendición de cuentas deseadas, si no vienen acompañadas de otras políticas y elementos institucionales, además de una cultura cívica desarrollada”.⁸

Por otro lado, ambos conceptos juegan un papel cardinal en la rendición de cuentas. Según Andreas Schedler, la rendición de cuentas se compone de dos dimensiones o pilares que se complementan para que ésta sea efectiva: la obligación de funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*), y la capacidad de sancionarlos si no cumplen efectivamente con su mandato (*enforcement*).⁹ Por esta razón, el acceso a la información y la transparencia son fundamentales para construir con efectividad la primera dimensión, pero no son suficientes para completar el círculo de la rendición de cuentas que requiere el ejercicio democrático del poder.

Cejudo y Ríos establecen que “rendición de cuentas se refiere a una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar, su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos”,¹⁰ siendo R el objeto o la responsabilidad sobre el que se rinde cuentas.¹¹ En este sentido, Sergio López Ayllón explica con sencillez

30 de octubre de 2012, en <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/#axzz2Qxd59DP>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁸ *Idem*.

⁹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, pp. 11-12, en <<http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2003%20B.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

¹⁰ La cita a la que se refiere Guillermo Cejudo aparece originalmente en: Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, “La rendición de cuentas del gobierno municipal”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.

¹¹ Guillermo Cejudo, “Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable”, en *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Función Pública/Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca, 2011, p. 18, en <<http://www.contraloria.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Contraloriasocialenmexico.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

y claridad que transparencia tampoco es igual a rendición de cuentas y que publicar cierta información, aunque es necesario para que exista rendición de cuentas, no es en sí mismo un acto de rendición de cuentas ni es suficiente.¹²

En un Estado democrático, no sólo cualquier persona puede ejercer su derecho al solicitar y obtener —de manera reactiva— toda la información pública en poder de las instituciones del Estado, sino que estas instituciones también publican de manera activa —en ocasiones para cumplir con obligaciones legales de transparencia— la información que da cuenta del uso de sus recursos y el cumplimiento de su mandato.¹³ Adicionalmente, se desarrollan políticas de transparencia proactiva, que buscan fomentar su reutilización y darle utilidad social a la información para que determinados sectores de la sociedad puedan prevenir riesgos y mejorar su calidad de vida en general, así como colaborar con las autoridades a resolver problemas públicos. Esto último es el fundamento del gobierno abierto, un modelo de gestión que se basa en la transparencia y en la colaboración entre sociedad y gobierno, para entender la realidad desde múltiples visiones y cocrear soluciones a los problemas públicos, generando corresponsabilidad y convergencia de esfuerzos; todo lo anterior, en un ambiente de confianza, rendición de cuentas e innovación social.¹⁴

TRANSPARENCIA Y ELECCIONES

La transparencia se ha vuelto fundamental para el buen desarrollo de las elecciones. Permite una eficiente gestión del proceso electoral y, sobre todo, porque

¹²Sergio López Ayllón, “La opacidad de la transparencia”, *Política Digital*, enero de 2012, en <http://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/acceso_informacion/biblioteca/TRANSPARENCIA=SERGIO%20LOPEZ%20AYLLON.pdf>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

¹³Para una definición de acceso a la información adaptada al contexto jurídico e institucional de México, véase el *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* editado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2019, pp. 43-49, en <<http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

¹⁴Para una revisión de gobierno abierto como concepto y modelo de gestión nacional e internacional, véase Alejandro González, *Gobierno Abierto*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, en <micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Cuaderno-24-Transparencia-Gobierno-Abierto.pdf>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

abona a la credibilidad del proceso y la legitimidad del resultado.¹⁵ Cuando un proceso electoral es transparente, sus actores (medios de comunicación, candidatas y candidatos, partidos y ciudadanía) conocen las reglas y los procedimientos y con ello pueden entender mejor los resultados. Cuando todos los ingredientes están sobre la mesa y se ha conocido el método de preparación, no hay sorpresas. En cambio, “la ausencia de transparencia invariablemente conduce a la sospecha de que actividades fraudulentas se están llevando a cabo”.¹⁶

En este momento es preciso recordar una definición central de democracia, que trata de un tipo de gobierno donde la incertidumbre está institucionalizada y, por ello, quienes pierden aceptan los resultados.¹⁷ Es decir, la democracia debe garantizar incertidumbre en los resultados, pero certidumbre en el procedimiento. Y no hay mejor manera de conseguir esto que por medio de la transparencia. Pensemos en todas aquellas elecciones donde los perdedores, por márgenes estrechos —o no tan estrechos—, han criticado el proceso, descalificado al órgano electoral o, incluso, tomado las calles. La desconfianza en el proceso y en las autoridades ha jugado un papel clave. Aquí, la transparencia es el antídoto al rumor, a la sospecha y a la incertidumbre.

Por ello, la transparencia debe hacerse presente en toda la función electoral, en todas las actividades y en el desempeño y el comportamiento de las autoridades responsables. La transparencia es uno de los siete principios guía que orientan la celebración de elecciones,¹⁸ ya que permite el escrutinio público de las decisiones y las motivaciones de los órganos electorales, además de contribuir a combatir irregularidades.¹⁹ La transparencia no sólo permite identificar irregularidades, también puede proteger al órgano electoral, a su personal y a actividades

¹⁵Miguel Ángel Lara Otaola y José Fernando Meneses, “Transparencia electoral: la receta para la credibilidad”, *País Dominicano Temático, Elecciones 2020: Propuestas de Políticas de Transparencia*, Santo Domingo, año 3, núm. 8, marzo de 2020, pp. 3-6, en <<https://www.ucm.es/leticiaurizrodriguez/file/pais-dominicano-ed-8-completo>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

¹⁶Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall y Peter Wolf, *Electoral Management Design*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2014, en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

¹⁷Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

¹⁸Los siete principios referidos son: independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia, profesionalismo y orientación al servicio. Véase Catt *et al.*, *op. cit.*

¹⁹*Idem.*

de acusaciones infundadas y sospechas de fraude.²⁰ Como resultado, la transparencia puede también mejorar las percepciones ciudadanas sobre la integridad del proceso. La confianza es el desenlace natural cuando las elecciones se abren y la información es pública. Y esto, porque la transparencia “aclara la escena política, fomenta la aceptación de resultados y deja poco margen para incertidumbre y rumores”.²¹

Por ende, la transparencia debe permear todo el ciclo electoral, desde el marco jurídico, hasta la transmisión de resultados y la resolución de impugnaciones. De tal modo, no es casualidad que el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia²² mencione la palabra “transparencia” 14 veces.²³ Estas menciones tienen que ver con la importancia de la transparencia en distintas actividades del proceso electoral. Así, dicho Código señala que la transparencia es fundamental en actividades como el financiamiento a partidos y candidaturas, el voto electrónico, el escrutinio y cómputo de votos, la transmisión de resultados y, por supuesto, en las autoridades electorales. Ello, refiere el Código, hace posible la adecuada administración del proceso electoral y conlleva ciertas virtudes, como dar acceso a diferentes actores, permitir la observación y comprobar el correcto funcionamiento del sistema. En otras palabras, “las y los ciudadanos no sólo tienen el derecho de participar en las elecciones, sino que tienen el derecho a saber por ellas y ellos mismos si el proceso electoral es válido”.²⁴

²⁰Miguel Angel Lara Otaola, *When, where and under what conditions are election results accepted? A comparative study of electoral integrity*, tesis de doctorado (PhD), Universidad de Sussex, 2017, en <<http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/72672/>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

²¹Rafael López-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Nueva York, United Nations Development Programme, 2000, p. 81, en <<http://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

²²Órgano consultivo del Consejo de Europa. México es parte de dicha Comisión, a través de la representación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

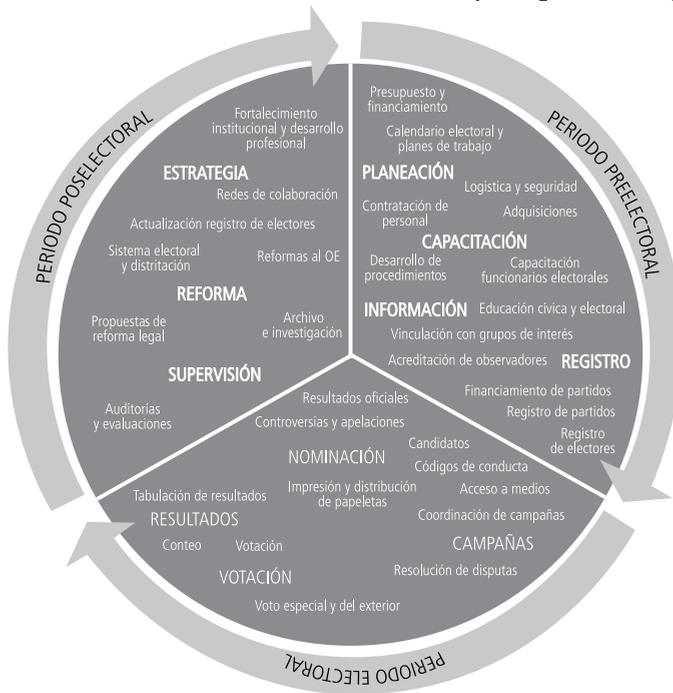
²³Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, en <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

²⁴Transparency and Accountability Initiative, *Electoral transparency, participation and accountability. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*, Londres, 2011, p. 3, en <<http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2011/11/Electoral-transparen-cy.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

Transparencia a lo largo del ciclo electoral

A continuación presentamos dos esquemas básicos del ciclo electoral (gráficos 1 y 2). El ciclo electoral lleva ese nombre ya que se refiere a las actividades que se desarrollan antes de, durante y posteriormente a la jornada electoral (gráfico 1). Va desde la preparación de la elección mucho antes de que ocurra, incluso desde la edificación de sus cimientos legales, hasta después de haberse anunciado una ganadora o un ganador. Ello, porque la credibilidad y la buena conducción de una elección no sólo dependen de un evento único, sino de un conjunto de leyes, derechos, sistemas e instituciones electorales.²⁵

Gráfico 1. El ciclo electoral: antes, durante y después de la jornada

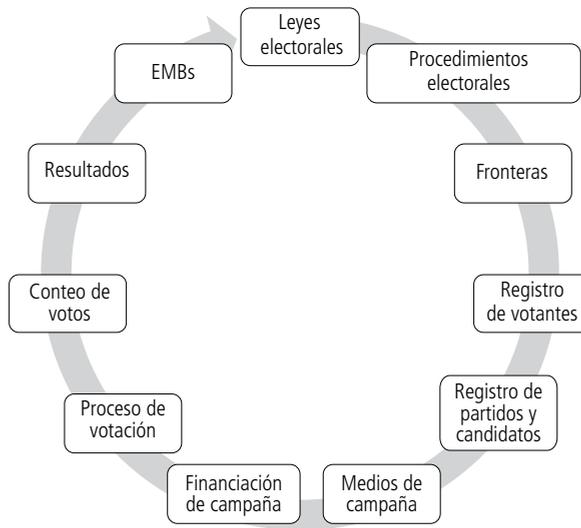


FUENTE: Elaboración propia a partir de Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall y Peter Wolf, *Electoral Management Design*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2014, en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Invirtiendo en democracia: Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral*, Nueva York, abril de 2010, en <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/es/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/investing-in-democracy-a-undp-gpecs-brochure-spanish/GPECS_viewing_SP.pdf>, [consulta hecha el 4 de agosto de 2020].

Específicamente, el ciclo electoral está conformado por 11 componentes en total, que van desde el marco legal, hasta la producción y la transmisión de resultados electorales, pasando por los medios en campaña y el desempeño de las autoridades electorales (gráfico 2). Así, al detallar el ciclo electoral buscamos ilustrar todos los eslabones en donde debe estar presente y se debe actuar con transparencia.

Gráfico 2. El ciclo electoral: sus 11 componentes



FUENTE: Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

HACIA UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ELECCIONES

En el caso de los organismos electorales, dada su función primordial en democracia y en la rendición de cuentas vertical, la transparencia proactiva y la apertura gubernamental deben figurar en el centro de todas sus acciones, y deben ser aseguradas durante todo el ciclo electoral. La transparencia en el

proceso electoral es tan importante como el proceso mismo, pues su ausencia amenaza su legitimidad y la confianza en todo el sistema democrático.

En México, los organismos electorales son sujetos obligados de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP), que establece en su artículo 12: “Toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona, para lo que se deberán habilitar todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles en los términos y condiciones que establezca esta Ley [...], así como demás normas aplicables”.²⁶ Añade en su artículo 13 que esta información debe ser “accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona”, y que los sujetos obligados, en este caso, tanto organismos electorales como partidos políticos, “buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas”.²⁷ Con la ambición y la claridad de esta ley general, no es casualidad que México ocupe el segundo lugar —actualmente sólo es superado por Afganistán— en el Rating Global del Derecho de Acceso a la Información (Global RTI Rating), elaborado por el Centre For Law and Democracy y Access Info Europe²⁸ para valorar los marcos normativos que garantizan este derecho humano en el mundo.

La LGTAIP también establece la información que deben publicar periódicamente en la Plataforma Nacional de Transparencia todos los sujetos obligados. Tanto organismos electorales como partidos políticos deben cumplir con obligaciones generales y específicas, las cuales están diseñadas para poner a disposición del público la información relativa a su funcionamiento y desempeño general, pero además sobre su naturaleza particular y las funciones sustantivas que realizan, así como aquella de mayor interés público para contribuir a una rendición de cuentas efectiva.

²⁶ *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

²⁷ *Idem*.

²⁸ Centre for Law and Democracy y Access Info Europe, *Global Right to Information Rating*, 2020, en <www.rti-rating.org>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

Ante este mandato, podría pensarse que el piso mínimo de la transparencia en México es tan elevado que ya no hay lugar para ir más allá. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la transparencia es relativa, y siempre hay margen para mejorarla. Por ello, la LGTAIP y su normativa secundaria asimismo establecen el marco para la creación de políticas diseñadas para incentivar a sujetos obligados a publicar información adicional a la que determina como mínimo la ley, y a establecer políticas de apertura gubernamental.

La transparencia proactiva es “el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”.²⁹ Esta fuente establece también que la información de interés público es “aquella que resulte relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados”.³⁰ La transparencia proactiva requiere identificar una demanda de información, para un determinado grupo o población. Además, implica la publicación de información de calidad (que cumpla con atributos de accesibilidad, confiabilidad, comprensibilidad, oportunidad, veracidad, congruencia, integralidad, actualidad, verificabilidad) y que sea publicada en formatos abiertos para facilitar su reutilización y transformación en conocimiento público útil.³¹

Adicionalmente, estos lineamientos, en su Sección cuarta, de los medios de publicación de la información en el marco de políticas de transparencia proactiva, no sólo establecen que esta información se debe publicar, divulgar, difundir y socializar por cualquier medio, incluidos impresos, electrónicos, sonoros y visuales, sino que además se deberá promover que esto se realice en función de las condiciones específicas de los usuarios a los que se dirige.

²⁹ *Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2016, contiene la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2018, en <http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos_de_Interes_Publico_Transparencia_Proactiva_version_integrada.pdf>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

Esto puede considerarse medios distintos a los sitios de Internet, como “radio-difusión, televisión, medios impresos, lonas, perifoneo, sistemas de comunicación para personas con discapacidad, entre otros, cuando la información pública esté dirigida a grupos específicos con dificultades de uso y acceso a tecnologías de la información”.³²

Sin embargo, y a pesar de los avances contenidos en la LGTAIP y las políticas de transparencia proactiva, este marco no necesariamente es suficiente para su aplicación en el ámbito electoral. Por un lado define qué tipo de información debe ser pública y cómo esta información debe ser generada, publicada y difundida. Por otro, se establece que la información debe cumplir con los atributos de calidad. Empero, estas guías y lineamientos no están hechos a la medida del especializado ámbito electoral. Ahora bien, ¿cómo podemos, en primer lugar, identificar y, en segundo lugar, medir la transparencia en los procesos electorales? Y, enseguida, ¿cómo pueden los organismos electorales y otros actores llevarlo a la práctica?

TRANSPARENCIA: DEFINICIÓN Y COMPONENTES EMPÍRICOS

Con lo anterior en mente, existe ya un trabajo previo que ilustra bien los componentes empíricos de la transparencia: “Identifying transparency” (“Identificando la transparencia”), de Michener y Bersch.³³ Comienzan indicando que la pluralidad de definiciones de transparencia ha causado confusión y abusos del término, poniendo en riesgo la utilidad analítica del término y, con ello, la integridad de las políticas de transparencia. Hasta ahora, insisten, éste ha sido un concepto positivo pero ambivalente, que ha llevado a una aplicación también general e imprecisa.

Por tanto, proponen una definición mínima de transparencia basada en su aplicabilidad y que permita identificar qué es transparente y qué no.³⁴ Así, la transparencia tiene dos dimensiones básicas, que se desprenden del significado de

³² *Idem*.

³³ Greg Michener y Katherine Bersch, “Identifying transparency”, *Information Polity*, vol. 18, núm. 3, 2013.

³⁴ *Ibid.*, p. 2.

la palabra. La primera dimensión es visibilidad, que representa la presencia completa y fácil ubicación de la información. La segunda es inferibilidad, vinculada con el grado en que la información puede ser utilizada para llegar a conclusiones válidas. Estas dos dimensiones se presentan como un contínuum de conceptos superpuestos, ya que ambos son necesarios y, juntos, suficientes para producir “transparencia”.

La primera dimensión necesaria para la transparencia es la visibilidad, relacionada con propiedades visuales y de luz. Entonces, para ser visible, la información debe ser *a)* razonablemente completa y *b)* fácil de localizar. La información disponible debe dar todos los elementos necesarios para entender el problema, la actividad o el caso. Una información incompleta da un panorama parcial. Por otro lado, no basta que la información esté completa, sino que además sea localizable. Una manera sencilla de conocer esto es que la información exista y aparezca “sin realmente ponerse a buscarla”.³⁵

La segunda dimensión necesaria es la inferibilidad, vinculada con la calidad de la información presente. Si la información presentada es imprecisa, parcial, o bien oculta otra información, entonces no es inferible. Así, esta propiedad tiene tres atributos clave: *a)* desagregación, *b)* verificabilidad y *c)* simplicidad. Contar con datos desagregados se refiere a información que no ha sido modificada o alterada y se presenta de la manera más natural y cercana a la fuente posible. Esto, ya que el procesar la información implica cierta mediación, que puede ser técnica o política. La verificación alude a información que ha sido o puede ser verificada por un tercero. Finalmente, la simplificación hace que la información sea más accesible y fácil de entender, lo cual se hace en relación con la audiencia objetivo. El cuadro 1 muestra lo anterior de forma esquemática.

Cuadro 1. Condiciones generales y específicas de la transparencia		
Transparencia	Generales	Específicas
	1. Visibilidad	1. Completitud
		2. Fácil localización
	2. Inferibilidad	1. Desagregación
2. Verificabilidad		
3. Simplicidad		

FUENTE: Traducción y elaboración propia a partir de Greg Michener y Katherine Bersch, “Identifying transparency”, *Information Polity*, vol. 18, núm. 3, 2013.

³⁵ *Ibid.*, p. 7.

Evaluando la transparencia electoral

Una propuesta de evaluación de la transparencia electoral, como la que sugerimos en la presente obra, debe partir de una base empírica y analítica como la planteada por Michener y Bersch. Esto permite que la transparencia sea identificable en el ámbito electoral. Como hemos insistido, para que haya transparencia no es suficiente la voluntad o la presentación de la información, sino que además ésta sea accesible, veraz, completa, etcétera. El modelo de transparencia mencionado con anterioridad proporciona justamente este marco para la evaluación.

Así, el marco general para poder identificar y evaluar el grado de transparencia electoral se integra por dos componentes. Primero, utiliza las dos dimensiones (visibilidad e inferibilidad) y cinco atributos (completitud, fácil localización, desagregación, verificabilidad y simplicidad) de la transparencia detallados en la sección anterior. Segundo, se basa en los 11 componentes del ciclo electoral, desde el marco legal, hasta las autoridades electorales. Con ello, se puede identificar y evaluar el grado de transparencia para cada etapa del ciclo, revisando la existencia de información sustantiva, publicada de acuerdo con mejores prácticas en ambas dimensiones de la transparencia, para comprender y vigilar cada uno de los componentes del ciclo electoral.

Utilizando este marco teórico, la propuesta actual de evaluación se orienta principalmente a órganos de administración electoral (OAE)³⁶ y a su oferta de información pública sobre su marco legal y distintas actividades y decisiones. Por un lado, debido a que los 11 componentes están más relacionados con la organización de las elecciones, esta propuesta es aplicable sobre todo para OAE. Para la medición de la calidad de la justicia electoral y de los órganos de resolución de controversias electorales, se recomienda el “Índice Global de Justicia Electoral” de IDEA Internacional.³⁷ Por otro lado, dado

³⁶ Los 11 componentes propuestos no necesariamente aplican a un solo órgano electoral. Es posible que existan otros órganos encargados de las distintas etapas. Esto debido a la diversidad de órganos electorales y sus funciones en el nivel mundial. Así, por ejemplo, en algunos países del Caribe existen Comisiones de Límites dedicadas al trazado de los distritos electorales. En este caso, será la Comisión de Límites la que deberá ser evaluada en el apartado relativo a distritación.

³⁷ Hugo A. Concha Cantú, Miguel Ángel Lara Otaola y Jesús Orozco-Henríquez, *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Estocolmo, IDEA Internacional/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

que el concepto de transparencia se refiere a la visibilidad e inferibilidad de la información, la actual propuesta de evaluación se enfoca en la medida en que los órganos electorales proporcionan información suficiente y de calidad a la ciudadanía y a diferentes actores. Asimismo, esta propuesta considera información que no necesariamente se genera y publica de acuerdo con la legislación y los procesos electorales vigentes, pero que justamente evidencia su ausencia.

El cuadro 2 pone este esquema básico en práctica y propone una serie de indicadores para evaluar la transparencia de cada uno de los componentes electorales. Muestra los 11 componentes del ciclo electoral, y para cada uno establece indicadores que especifican las características de procesos y de información que debe estar disponible y publicada (sea por el órgano electoral, el Congreso o el órgano relevante) para ser considerada transparente. Cada indicador se inspira en las dimensiones de *visibilidad e inferibilidad* previamente discutidas. Se trata, en resumen, de una propuesta empírica para evaluar la transparencia electoral.

Cuadro 2. Propuesta de evaluación de transparencia electoral	
Etapa	Elementos de evaluación
1. Leyes electorales	Todo el marco normativo y las regulaciones son de acceso público en un sitio dedicado, con mejores prácticas de accesibilidad, usabilidad e inclusión.
	Existen resúmenes, versiones ciudadanas y traducciones a las principales lenguas del país de todo el marco normativo y las regulaciones.
	El marco normativo y las regulaciones son descargables en formatos abiertos.
	La información legal se presenta sin necesidad de acudir al texto legal original.
2. Procedimientos electorales	La información sobre los procedimientos electorales (de organización, capacitación y logística) es pública y de fácil acceso.
	La información y el fundamento jurídico de los procedimientos para la selección del personal encargado de los centros de votación, así como sus resultados, son públicos y de fácil acceso.
	Los materiales de capacitación del personal encargado de los centros de votación son públicos y de fácil acceso.
	Se publican informes periódicos sobre las quejas recibidas relacionadas con delitos e irregularidades electorales, las acciones tomadas, su estatus y resultados.
3. Distritación	Los procesos de selección del método de distritación, así como su metodología y momentos de consultas ciudadanas, son públicos y de fácil acceso.
	Los resultados del proceso de distritación son públicos y de fácil acceso, a través de mapas y visualizaciones que faciliten su comprensión.
	Se publican datos abiertos sobre la distritación y sus estadísticas relevantes.

(continúa)

Etapa	Elementos de evaluación
4. Registro de votantes	Los requisitos y las condiciones para integrar el registro electoral son públicos y de fácil acceso.
	Existe un registro electoral público y de fácil acceso, al que pueden acceder partidos, candidaturas y cualquier persona.
	Las personas registradas pueden acceder, revisar y solicitar correcciones a sus datos.
	Se publican datos abiertos sobre objeciones y correcciones que se realizan al registro.
	Se publican datos abiertos del padrón electoral público y sus estadísticas desagregadas.
5. Registro de partidos y personas candidatas	Los requisitos y los procesos para formar un partido o agrupación política son públicos y de fácil acceso.
	Los requisitos y los procesos para registrar una candidatura son públicos y de fácil acceso.
	Los derechos y las obligaciones de partidos, agrupaciones políticas y personas candidatas, una vez obtenido su registro, son públicos y de fácil acceso.
	Los resultados y la justificación del otorgamiento o rechazo de registros de partidos, agrupaciones políticas y personas candidatas son públicos y de fácil acceso.
	Se publican datos abiertos sobre el registro de partidos y candidaturas, y sus estadísticas relevantes.
6. Medios de campaña	Los requisitos y los procesos para acceder a servicios de difusión en medios de comunicación son públicos y de fácil acceso.
	Se publica durante las campañas electorales un compendio de encuestas de opinión y estudios sobre el clima electoral, incluyendo sus metodologías y resultados.
	El padrón de proveedores de todos los bienes y servicios vinculados al proceso electoral, así como sus beneficiarios finales, son públicos y de fácil acceso.
	El presupuesto, las compras y los gastos en campañas electorales son públicos, de fácil acceso y se publican en datos abiertos.
7. Financiación de campaña	Las reglas y los procedimientos para la presentación de informes financieros de partidos y candidaturas son públicos y de fácil acceso.
	Las reglas y los procedimientos de fiscalización y las sanciones aplicables son públicos y de fácil acceso.
	Los informes financieros periódicos de partidos políticos y candidaturas son públicos y de fácil acceso.
	El padrón de proveedores de bienes y servicios asociados al gasto de partidos y candidaturas es público, de fácil acceso y en datos abiertos.
8. Proceso de votación	Existe información pública y de fácil acceso sobre las modalidades de votación.
	Los requisitos necesarios para votar son públicos y de fácil acceso.
	La información sobre ubicación de centros de votación es pública y de fácil acceso.
	La información sobre el procedimiento de votación es pública y de fácil acceso.
	Existe información pública y de fácil acceso sobre delitos e irregularidades electorales y sus sanciones.
9. Conteo de votos	La metodología y los procedimientos para conteo y agregación de resultados electorales son públicos y de fácil acceso.
	Los resultados electorales a nivel centro de votación son públicos de manera oportuna, de fácil acceso y disponibles en datos abiertos, incluyendo soporte documental para su verificación.

(continúa)

Etapa	Elementos de evaluación
	El cómputo de votos se publica y actualiza en tiempo real.
	Existe un listado de personas observadoras nacionales e internacionales acreditadas, así como datos relevantes sobre su trabajo y reportes de observación.
10. Resultados	Los resultados de las votaciones se publican sin demora, a través de mapas y visualizaciones que faciliten su comprensión.
	Las disposiciones normativas y los procedimientos de impugnación, así como sus plazos y resultados, son públicos y de fácil acceso.
	Se publican datos abiertos sobre los resultados de las votaciones y sus estadísticas relevantes.
11. Autoridades electorales	El organismo electoral cumple en tiempo y forma con todas las obligaciones de transparencia generales y específicas que le corresponden.
	Existe un sitio web con información sobre integración, mandato y funcionamiento del organismo electoral.
	Existe un calendario público actualizado con todas las reuniones del personal directivo.
	El sitio web del organismo electoral cuenta con apartados e información relevante de al menos seis temas básicos: elegibilidad para votar, registro de votantes, organización de elecciones, capacitación, resultados electorales y leyes electorales.
	Se publica y presenta un informe general sobre cada proceso electoral, considerando información relevante sobre cada etapa del proceso.
	El sitio web del organismo cuenta con información suficiente y relevante sobre planeación, presupuesto, ejercicio del gasto y desempeño institucional.
	El sitio web del organismo permite acceder a información relevante sobre el proceso electoral, sin necesidad de recurrir a los textos legales originales.

FUENTE: Elaboración propia.

La publicación de la información que se propone para evaluar la transparencia de cada etapa del proceso electoral, en ocasiones ha respondido a reformas legales o proyectos surgidos de la voluntad política e institucional para transparentar los procesos electorales, por propuesta de especialistas, o por presión social. Sin embargo, existe una mejor práctica de participación ciudadana para el desarrollo de políticas que buscan resolver problemas públicos —como la desconfianza en la democracia y los sistemas electorales— de manera innovadora y colaborativa, utilizando la transparencia, fomentando la rendición de cuentas, y usando estratégicamente la inteligencia colectiva y las tecnologías de la información. Ésta es la práctica de cocreación de compromisos de política pública que se encuentra en el centro del modelo de gobierno abierto adoptado por la comunidad de 78 países y 76 jurisdicciones locales (al 20 de octubre de 2020) integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esta comunidad ha cocreado e implemen-

tado compromisos que buscaron aumentar la apertura en distintas etapas del proceso electoral o componentes de los sistemas electorales. Al mes de agosto de 2020, los integrantes de la Alianza habían cocreado 4 225 compromisos, de los cuales al menos 44 (enlistados en el apéndice 1 al final del presente trabajo) tienen un enfoque electoral.³⁸

Uno de estos compromisos se desarrolló en Georgia, donde como parte de su plan de acción nacional de gobierno abierto 2014-2016, la Oficina de Auditoría del Estado publicó los informes financieros de los partidos políticos y sus estadísticas en formatos legibles por máquinas (Excel y csv), detallando ingresos y gastos, así como la lista de donantes.³⁹ Anteriormente, los informes eran publicados en formato PDF. Gracias a la publicación de estos datos sobre la financiación de partidos en formatos reutilizables, el capítulo de Transparencia Internacional en Georgia desarrolló un portal⁴⁰ para conocer el histórico de donaciones desde 2012, por donante y por partido político, como herramienta de rendición de cuentas social. En el mismo plan de acción de Georgia, la administración electoral implementó un compromiso para aumentar el conocimiento de la ciudadanía sobre el proceso electoral.⁴¹ Este compromiso integró estrategias diversas, como la creación de un curso sobre derecho electoral en 19 universidades; capacitación y espacios de debate para estudiantes; un curso especial para jóvenes primeros votantes en situación de calle; y el financiamiento de proyectos enfocados en educación electoral, participación política de las mujeres, fortalecimiento de capacidades electorales de partidos políticos, y participación de minorías étnicas en políticas públicas.⁴²

³⁸ La base de datos pública de compromisos se puede consultar en: <bit.ly/basecompromisosogp>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

³⁹ Compromiso “Declaraciones financieras de partidos políticos (GE0025)”, Segundo plan de acción nacional de Georgia 2014-2016, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/members/georgia/commitments/ge0025/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴⁰ La plataforma de donaciones a partidos políticos de Georgia, creada por Transparencia Internacional Georgia, está disponible en: <<https://transparency.ge/politicaldonations/en>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴¹ Compromiso “Conciencia pública del proceso electoral (GE0028)”, Segundo plan de acción nacional de Georgia 2014-2016, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/members/georgia/commitments/ge0028/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴² Lasha Gogidze, *Georgia: 2014-2016 End of term Report. Independent Reporting Mechanism*, Open Government Partnership, 2018, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/georgia-end-of-term-report-2014-2016/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

En Panamá, en su plan de acción 2015-2017, el Tribunal Electoral, con el apoyo de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) y organizaciones de la sociedad civil integrantes del foro multiactor de gobierno abierto, cocrearon el compromiso de Publicación específica del financiamiento público de partidos políticos y personas candidatas independientes.⁴³ Para cumplir este compromiso, el Tribunal Electoral creó una sección específica en su portal sobre “Financiamiento político”, con secciones de financiamiento público y financiamiento privado, donde centraliza y publica la normativa aplicable, los presupuestos por partidos y candidaturas, y el soporte documental asociado. Adicionalmente, cuenta con una sección de consulta ciudadana sobre los gastos cubiertos con financiamiento público⁴⁴ del año 2015 al 2020, que permite encontrar y descargar en datos abiertos los gastos por fecha, partido político, concepto del gasto (con su respectivo comprobante de pago digitalizado), tipo de gasto (servicio, alquiler, salario, publicidad, etcétera), número de cheque, monto y proveedor. Esta información permite seguir la ruta del dinero y realizar contraloría social sobre los recursos públicos que reciben y gastan los partidos.⁴⁵

Uruguay también ha aprovechado la plataforma de OGP para impulsar compromisos de transparencia de resultados del proceso electoral. Como parte de su plan de acción nacional 2016-2018, cocrearon un compromiso globalizador sobre Datos abiertos y estadísticas, donde un hito o componente a cargo de la Corte Electoral fue estandarizar y abrir datos de los resultados electorales contemplando distintos criterios: lemas (partidos políticos), hojas de votación, sublemas (facciones dentro de los partidos políticos), listas de personas candidatas, etcétera. Como resultado de este trabajo, donde colaboraron el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay, la organización de la sociedad civil DATA y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC),

⁴³ Compromiso “Financiación transparente de partidos y candidatos (PA0009)”, Segundo plan de acción nacional de Panamá 2015-2017, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/members/panama/commitments/pa0009/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴⁴ Portal de Consulta Ciudadana del Financiamiento Público del Tribunal Electoral de Panamá, en <<http://gastop.eastus2.cloudapp.azure.com/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴⁵ Israel Aragón, *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Panamá 2015-2017*, Open Government Partnership, 2018, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/panama-end-of-term-report-2015-2017-year-2/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

se realizaron varios pilotos y la Corte Electoral publicó los conjuntos de datos electorales correspondientes⁴⁶ en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos.⁴⁷ En su siguiente plan de acción, Uruguay construyó sobre lo ya logrado y cocreó otro compromiso sobre datos abiertos del proceso electoral.⁴⁸ En esta ocasión abrió los datos de los resultados finales del proceso electoral 2018-2020 tanto en el Catálogo Nacional, como en el portal institucional de la Corte Electoral,⁴⁹ mejorando su accesibilidad mediante un panel de visualización.

RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES

Si la transparencia siempre está en evolución, la apertura gubernamental también se encuentra en constante expansión gracias a las sociedades que demandan más de sus autoridades y a las personas reformistas, tanto del servicio público como de la sociedad civil, que se unen y construyen coaliciones para empujar las fronteras de lo posible, derribar muros y abrir al Estado una reforma a la vez. El presente texto no sólo pretende proponer un esquema para evaluar la transparencia del ciclo electoral, sino además brindar ideas e inspiración a estas personas reformistas que luchan por la integridad electoral y para recuperar la confianza de la sociedad en la democracia. Por ello, se esbozan algunas recomendaciones generales para la apertura de acuerdo con las etapas del ciclo electoral.⁵⁰

⁴⁶ Conjuntos de datos de la Corte Electoral en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos, en <<https://catalogo.datos.gub.uy/organization/corte-electoral/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴⁷ Anabel Cruz y Analía Bettoni, *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de Uruguay 2016-2017*, Open Government Partnership, 2018, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/uruguay-mid-term-report-2016-2018-year-1/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴⁸ Compromiso “Datos del proceso electoral (UY0106)”, Cuarto plan de acción nacional de Uruguay 2018-2020, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/members/uruguay/commitments/uy0106/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁴⁹ Portal de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay sobre los resultados de las elecciones nacionales, en <<https://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/ResumenResultados.htm#>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁵⁰ Para conocer más recomendaciones sobre transparencia y rendición de cuentas en el ciclo electoral, consúltese Transparency and Accountability Initiative, *op. cit.*

En cuanto a la apertura de la legislación y regulación electoral, no sólo es necesario transparentar el marco jurídico en un sitio específico desarrollado de acuerdo con mejores prácticas de usabilidad, accesibilidad e inclusión, permitiendo búsquedas por criterios relevantes, o con un excelente buscador. Tampoco es suficiente desarrollar una plataforma que permita identificar claramente la evolución y el historial de cambios de cada ley o regulación. El mejor momento para impulsar la apertura de las normas es durante su creación. Por lo anterior, resulta recomendable establecer mecanismos permanentes de parlamento abierto y de gobernanza regulatoria abierta, donde el proceso de revisión, elaboración, modificación, discusión y aprobación de leyes y regulaciones electorales, incluyendo los procesos de distritación, permita la participación de distintos sectores de la población (academia, sociedad civil, medios, especialistas, instituciones públicas, partidos políticos, población afectada, etcétera). Dicho mecanismo debe contar con una etapa de revisión, retroalimentación y comentarios abierta a todo el público, facilitada por tecnologías de la información, y el poder legislativo y la autoridad electoral deberán dar una respuesta razonada pública sobre la incorporación de las aportaciones ciudadanas. Una vez que las normas ya están publicadas, es recomendable tener un mecanismo de interacción con la sociedad, como una plataforma de preguntas y propuestas.

Respecto a los procedimientos electorales, sería útil implementar un calendario público (como el calendario de Google) que ayude a dar seguimiento al proceso mediante notificaciones, alertas y comunicaciones relevantes, incluyendo información socialmente útil, por medio de correo electrónico u otras vías. Este mismo mecanismo podría permitir realizar preguntas sobre el proceso electoral y obtener respuestas públicas de la autoridad electoral para aprovechar la inteligencia colectiva. Más allá de la transparencia en los procesos, es necesario crear espacios para la contraloría social.⁵¹ Estos espacios y momentos no deberán limitarse al desarrollo de la jornada electoral, sino

⁵¹ Para una explicación conceptual sobre participación ciudadana y control social, véase Felipe Hevia, “La participación ciudadana y la rendición social de cuentas en México”, en *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*, México, Secretaría de la Función Pública/Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca, 2013, pp. 15-35, en <<http://www.contraloria.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Rendiciondecuentassocialenmexico.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

que deben permitir el involucramiento y la vigilancia de la sociedad en todos los momentos relevantes del ciclo electoral.

Con relación al registro de votantes, también la contraloría social podría ser una gran alternativa para verificar la calidad y la veracidad del registro electoral. Entregar esta información exclusivamente a los partidos políticos es una mala práctica que lo único que ocasiona son asimetrías de información, corrupción y el tráfico de esta información en mercados negros.⁵² Para mantener la calidad del registro de votantes, es recomendable desarrollar una plataforma y un procedimiento (trámite) en línea para que las y los titulares de los datos personales del registro electoral tengan acceso seguro a todos los datos que conforman su registro, y puedan realizar el proceso de rectificación y actualización de sus datos en línea.

Referente al registro de partidos políticos y candidaturas —con o sin partido—, el énfasis se tendría que poner en la rendición de cuentas y en elevar el umbral de integridad y confianza para quienes aspiran a ocupar cargos de representación popular. Como parte de los procesos y la configuración del registro de partidos y personas candidatas, se puede construir una plataforma de transparencia para conocer a estas últimas, incluyendo información relevante sobre su trayectoria, currículos, declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, que permita su escrutinio y comparabilidad. Más aún, se podrían contemplar estrategias pedagógicas y de ludificación (*gamification*), como en su momento propuso la aplicación Ligue Político, inspirada en las aplicaciones para conocer y salir con personas, que buscaba dar a conocer datos relevantes sobre las personas candidatas para facilitar su comparación.⁵³ Esta herramienta tecnológica puso a prueba un gran concepto que debiera ser retomado y escalado.

Sobre la apertura del componente de medios de campaña, es deseable pero no suficiente contar con una plataforma de transparencia que permita

⁵² Francesco Bosso, Maíra Martini e Iñaki Albisu Ardigó, “Topic Guide: Electoral Corruption”, *Transparency International*, 15 de diciembre de 2014, en <<https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-electoral-corruption/5189>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁵³ La aplicación Ligue Político fue originalmente desarrollada por Fático para el proceso electoral de 2018 en México. En la actualidad no se encuentra disponible en línea. Más información en: <<https://www.supercivicos.com/ligue-politico-la-plataforma-para-promover-el-voto-informado-de-las-y-los-jovenes/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

seguir el dinero de inicio a fin, conocer todos los materiales difundidos, comparar proveedores, conocer beneficiarios finales de las personas morales que brindan servicios de difusión y comunicación, así como tener acceso a datos abiertos con oportunidad. En este componente hay al menos dos sugerencias clave. Primero, realizar una labor técnica y colegiada para compilar, discriminar y difundir, usando medios oficiales, los estudios y las encuestas de opinión que cumplan con los más altos estándares metodológicos y de integridad que se establezcan por un grupo de personas expertas. Segundo, crear un protocolo y un mecanismo de participación ciudadana para la verificación y la detección de noticias e información falsas. Estos dos elementos son fundamentales para que la sociedad esté bien informada y pueda tomar las decisiones necesarias en los procesos electorales.

En materia de financiación de campañas, los organismos electorales deberían aspirar a tener los portales de transparencia presupuestaria de campañas más sofisticados, pero a la vez más efectivos para que sectores más amplios de la población puedan seguir la ruta del dinero y monitorear en tiempo real los gastos. Asimismo, este esfuerzo debería adoptar mejores prácticas internacionales, como el Estándar Internacional de Datos Presupuestarios Abiertos, el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas y la transparencia de beneficiarios finales. Además, los sistemas electorales y los procedimientos de compras y contrataciones públicas debieran realizarse a través de una plataforma de contrataciones abiertas completamente transaccional, que promueve por diseño la competencia económica y las mejores prácticas de apertura e integridad. Por último, se sugiere crear metodologías y espacios de contraloría social para seguir la ruta del dinero, fiscalizar el gasto en tiempo real, y hacer denuncias anónimas sobre posibles irregularidades y actos de corrupción.

Sobre el proceso de votación, la primera recomendación está orientada a volver más eficiente el procedimiento mediante el uso adecuado de tecnologías de la información. Aunque existan percepciones erróneas y desconfianza hacia la tecnología, no se puede renunciar a transitar a plataformas de voto y participación en línea, con mejores prácticas de seguridad, integridad y apertura. Por otro lado, la jornada electoral es el momento definitorio en el que se requiere incrementar la atención en la ejecución. Por ello es recomendable la creación de una estrategia y un programa de contraloría social más ambicioso que permita que

sectores específicos de la población, así como cualquier persona interesada, puedan realizar acciones de vigilancia alrededor de la jornada electoral, con independencia de la observación electoral existente. Parte de esta estrategia podría ser la creación de una plataforma de evaluación ciudadana de la jornada electoral, donde se califiquen criterios específicos sobre el proceso que se desee evaluar para mejorar, como la accesibilidad para personas adultas mayores o con algún tipo de discapacidad, y que permita reportar tratos discriminatorios, posibles actos de corrupción, condicionamiento del voto y cualquier irregularidad o acto contrario a la ley. Finalmente, el trabajo de promoción del voto nunca termina. Se deben promover acciones y proyectos innovadores de transparencia proactiva dirigidos a grupos considerados como vulnerables, tradicionalmente marginados y que presentan una baja tasa de votación, con una perspectiva feminista de género, interculturalidad, inclusión y derechos humanos, para facilitar e incentivar su voto.

En las etapas de votación, conteo de votos y publicación de resultados, una práctica institucionalizada es la observación electoral. Para potenciar esta práctica, se sugiere crear una plataforma donde se realice el registro y la transparencia del padrón de personas observadoras, y donde puedan documentar su trabajo, emitir comentarios e interactuar con el público, es decir, darle al trabajo que ya hacen mayor visibilidad y utilidad. En cuanto a publicación de resultados, queda un gran camino por recorrer tanto en la apertura de datos, que podrían ponerse a disposición de la comunidad especializada en tecnología usando una interfaz de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés), como en la visualización de los mismos.

Respecto al componente sobre la autoridad electoral, existen otros elementos de información que escapan al ciclo electoral, pero que deberían ser considerados como parte de las políticas de transparencia y anticorrupción del organismo electoral. Uno de ellos es la publicación y la difusión del código de ética, las disposiciones para identificar y prevenir el conflicto de interés y acciones que puedan menoscabar la integridad electoral, así como las sanciones aplicables. Otra información que debería ser pública son los mecanismos para realizar denuncias anónimas sobre posibles actos de corrupción o faltas administrativas. También las declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses del personal directivo y aquel que ejerza funciones estratégicas deben ser

públicas, de fácil acceso, y actualizarse anualmente. Por último, deben ser públicos los mecanismos de vigilancia, incluyendo la vigilancia externa, la contraloría social y otros que permitan la participación ciudadana.

Todas estas recomendaciones son ideas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, haciendo uso estratégico de las tecnologías de la información y con una mirada creativa. Sin embargo, la mayor certeza la puede brindar una discusión y reflexión colectiva, en el seno de un espacio de diálogo público y horizontal, respetuoso y de confianza, en un foro multiactor encargado de dar soluciones a problemáticas del ciclo electoral y de mejorar su integridad. Por ello, la principal recomendación es desarrollar una política integral de apertura institucional, que integre un foro multiactor para encauzar la participación de distintos sectores de la población (academia, sociedad civil, medios, especialistas, instituciones públicas, partidos políticos y a aquellos sectores que históricamente nunca participan, ya sea por falta de información o por desinterés), y cuya función sea cocrear compromisos de política pública con objetivos, metas, acciones, responsables y plazos definidos que posibiliten evaluar su cumplimiento. Dicha política de gobierno abierto —o de sistema electoral abierto— podría cocrearse en el foro multiactor nacional que trabaja con OGP, si el organismo electoral tiene la visión y la voluntad de mejorar el cumplimiento de su mandato de la mano con la sociedad en un espacio ya institucionalizado.⁵⁴

Finalmente, y como ya señalamos, la información por sí sola no es garantía de transparencia ni de una mejor rendición de cuentas. Tampoco lo garantiza contar con una ley de acceso a la información pública. No es infrecuente que portales gubernamentales presenten información parcial y difícil de hallar. La información no sólo requiere presencia, sino también que ésta sea completa, fácil de localizar y de utilizar. Además, la información precisa de otras condiciones para tener un impacto real.⁵⁵ Así, la información no basta con existir, debe también ser comprendida, facilitar el cambio de creencias

⁵⁴En el caso de México, para saber más de su foro multiactor y la Alianza para el Gobierno Abierto, sus integrantes, reglas de operación, planes de acción que ha cocreado, y dar seguimiento a los compromisos vigentes, visítese: <<https://gobabierto.mx.org/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁵⁵Evan Lieberman, Daniel Posner y Lily Tsai, “Does information lead to more active citizenship? Evidence from an education intervention in rural Kenya”, *World Development*, núm. 60, 2014, en <<https://escholarship.org/content/qt5nb7c1ft/qt5nb7c1ft.pdf>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

y estar relacionada con temas que la población valora. Sólo así podrá generar acción ciudadana.

Por otro lado, la literatura académica ha destacado el nexo entre transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento (*Transparency-Accountability-Compliance Nexus*, por su nombre en inglés).⁵⁶ A partir de ello se propone que, para fortalecer la integridad electoral, la transparencia debe estar acompañada por rendición de cuentas (que permita identificar las razones detrás de algún incidente o irregularidad) y por mecanismos que aseguren el cumplimiento de la norma y del principio de transparencia (por ejemplo, el uso de incentivos y sanciones).⁵⁷ De poco servirá tener información disponible —por mejor que sea su calidad— si ésta no conduce a que se tomen cartas en el asunto. De eso se trata la transparencia.

FUENTES CONSULTADAS

ARAGÓN, Israel, *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Panamá 2015-2017*, Open Government Partnership, 2018, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/panama-end-of-term-report-2015-2017-year-2/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 10 de diciembre de 1948, en <<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

———, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, en <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

BOSSO, Francesco, Maíra Martini e Iñaki Albisu Ardigó, “Topic Guide: Electoral Corruption”, *Transparency International*, 15 de diciembre de 2014, en <<https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-electoral-corruption/5189>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

⁵⁶Pippa Norris y Alessandro Nai, *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁵⁷*Idem.*

- CATT, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall y Peter Wolf, *Electoral Management Design*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2014, en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- CEJUDO, Guillermo, “Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable”, en *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Función Pública/Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca, 2011, pp. 15-28, en <<http://www.contraloria.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Contraloriasocialemexico.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- (coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2019, en <<http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY y Access Info Europe, *Global Right to Information Rating*, 2020, en <www.rti-rating.org>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO (COMISIÓN DE VENECIA), *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, en <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., Miguel Ángel Lara Otaola y Jesús Orozco-Henríquez, *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Estocolmo, IDEA Internacional/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- CONSEJO DE EUROPA, *Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convención Europea de los Derechos Humanos)*, Roma, 1950, en <<https://www.coe.int/es/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- CRUZ, Anabel y Analía Bettoni, *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de Uruguay 2016-2017*, Open Government Partnership, 2018, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/uruguay-mid-term-report-2016-2018-year-1/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- GOGIDZE, Lasha, *Georgia: 2014-2016 End of term Report. Independent Reporting Mechanism*, Open Government Partnership, 2018, en <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/georgia-end-of-term-report-2014-2016/>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- GONZÁLEZ, Alejandro, *Gobierno Abierto*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, en <micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Cuaderno-24-Transparencia-Gobierno-Abierto.pdf>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

- HEVIA, Felipe, “La participación ciudadana y la rendición social de cuentas en México”, en *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*, México, Secretaría de la Función Pública/Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca, 2013, pp. 15-35, en <<http://www.contraloria.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Rendiciondecuentassocialenmexico.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- HILL, Benjamín, “Transparencia y acceso a la información: ni es lo mismo ni es igual”, *Animal Político*, México, 30 de octubre de 2012, en <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/#axzz2Qxdi59DP>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- LARA OTAOLA, Miguel Angel, *When, where and under what conditions are election results accepted? A comparative study of electoral integrity*, tesis de doctorado (PhD), Universidad de Sussex, 2017, en <<http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/72672/>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- _____ y José Fernando Meneses, “Transparencia electoral: la receta para la credibilidad”, *País Dominicano Temático, Elecciones 2020: Propuestas de Políticas de Transparencia*, Santo Domingo, año 3, núm. 8, marzo de 2020, pp. 3-6, en <<https://www.ucm.es/leticiaruizrodriguez/file/pais-dominicano-ed-8-completo>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- LIEBERMAN, Evan, Daniel Posner y Lily Tsai, “Does information lead to more active citizenship? Evidence from an education intervention in rural Kenya”, *World Development*, núm. 60, 2014, en <<https://escholarship.org/content/qt5nb7c1ft/qt5nb7c1ft.pdf>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2016, contiene la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2018, en <http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos_de_Interes_Publico_Transparencia_Proactiva_vesion_integrada.pdf>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La opacidad de la transparencia”, *Política Digital*, enero de 2012, en <http://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/acceso_informacion/biblioteca/TRANSPARENCIA=SERGIO%20LOPEZ%20AYLLON.pdf>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Nueva York, United Nations Development Programme, 2000, en <<http://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

- MICHENER, Greg y Katherine Bersch, “Identifying transparency”, *Information Polity*, vol. 18, núm. 3, 2013.
- NORRIS, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- y Alessandro Nai, *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José, 1969, en <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Invirtiendo en democracia: Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral*, Nueva York, abril de 2010, en <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/es/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/investing-in-democracy-a-undp-gpecs-brochure-spanish/GPECS_viewing_SP.pdf>, [consulta hecha el 4 de agosto de 2020].
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- REYNOLDS, Andrew, Ben Reilly y Andrew Ellis, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, IDEA Internacional/ Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, enero de 2006, en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=es>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].
- RÍOS, Alejandra y Guillermo Cejudo, “La rendición de cuentas del gobierno municipal”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, en <<http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2003%20B.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY INITIATIVE, *Electoral transparency, participation and accountability. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*, Londres, 2011, en <<http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2011/11/Electoral-transparency.pdf>>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].
- UNIÓN AFRICANA, *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad*, Adís Abeba, 30 de enero de 2007, en <<https://au.int/en/treaties/african-charter-of-democracy-elections-and-governance>>, [consulta hecha el 25 de julio de 2020].

Apéndice 1. Compromisos de OGP con enfoque electoral		
País	Año de creación	Clave
Croacia	2012	hr0006
El Salvador	2012	sv0014
Georgia	2012	ge0008
Jordania	2012	jo0017
Jordania	2012	jo0016
Jordania	2012	jo0019
Kenia	2012	ke0001
Kenia	2012	ke0002
Perú	2012	pe0031
Costa Rica	2013	cr0016
Croacia	2014	hr0015
Dinamarca	2014	dk0036
Georgia	2014	ge0025
Georgia	2014	ge0028
Irlanda	2014	ie0010
Letonia	2015	lv0026
Panamá	2015	pa0009
Australia	2016	au0011
Brasil	2016	br0096
Jordania	2016	jo0051
Lituania	2016	lt0019
Mongolia	2016	mn0025
Macedonia del Norte	2016	mk0096
Sierra Leona	2016	sl0018
Reino Unido	2016	uk0069
Uruguay	2016	uy0086
Argentina	2017	ar0048
Argentina	2017	ar0059
Argentina	2017	ar0067
Australia	2018	au0017
Canadá	2018	ca0069
Croacia	2018	hr0028
Guatemala	2018	gt0105
Guatemala	2018	gt0104
Honduras	2018	hn0064
Indonesia	2018	id0098

(continúa)

País	Año de creación	Clave
Kirguistán	2018	kg0017
Países Bajos	2018	nl0032
Países Bajos	2018	nl0038
Rumania	2018	ro0056
Serbia	2018	rs0035
Uruguay	2018	uy0106
Bosnia	2019	ba0005
Mongolia	2019	mn0042

FUENTE: Elaboración propia con información pública de Open Government Partnership (OGP). La base de datos de los compromisos de OGP está disponible en: <bit.ly/basecompromisosogp>, [consulta hecha el 15 de agosto de 2020].

Autoridades administrativas electorales: principios de gobierno abierto

*Luis Eduardo Medina Torres**
*Adriana Valeria Jaramillo***

INTRODUCCIÓN. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Los estudios acerca del tema de la gobernanza han expuesto que ésta es una acción directiva y necesaria de la relación del gobierno con la sociedad. El concepto de gobernanza alude al proceso institucional —que consiste en la vinculación de instituciones políticas— en el que los actores de una sociedad deciden los objetivos de convivencia junto con las formas de coordinarse para realizarlos. La gobernanza, según Aguilar, toma como “precondición las instituciones y los recursos que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad”,¹ es decir, la acción concreta de gobernar está compuesta por las instituciones y los recursos estatales.

*Politólogo, maestro y doctor en Estudios Sociales, línea de investigación de Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I). Profesor investigador de tiempo completo en la Coordinación de Ciencia Política y en el posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Sus líneas de investigación son gobernanza y justicia electorales, representación política, sistemas políticos y sistemas electorales. Autor del ensayo *Nuevas tecnologías para buenas prácticas en el acceso y la impartición de la justicia electoral*, ganador del Séptimo Concurso de Ensayos en Materia de Justicia Electoral, México, TEPJF, 2020.

**Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Con experiencia laboral como asistente de investigación del doctor Adrián Hernández Cordero y del maestro Omar de la Cruz Carrillo. Sus líneas de investigación son órganos constitucionales autónomos, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Ha publicado en *Análisis Político Consultores*: “La austeridad de la 4T y los órganos constitucionales autónomos” (10 de julio de 2020) y “Porque importa el Consejo” (24 de julio de 2020).

¹Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, versión electrónica, p. 53.

Las precondiciones de la gobernanza conducen al diseño institucional que se conforma por los órganos encargados de llevar a cabo el cumplimiento de aquélla; también aluden a los niveles en los que se ejecuta la gobernanza, siendo lo normal un nivel nacional en los Estados unitarios y más de un nivel u orden de gobierno en los Estados federales. Finalmente, es preciso definir a los actores que son los responsables de activar el ciclo de la gobernanza, al respecto hay que considerar que aquellos son regularmente las ciudadanas y los ciudadanos, empero, dependiendo del ámbito de la gobernanza del que se trate, los actores se pueden extender a organizaciones como sindicatos, asociaciones civiles o partidos políticos.

Así, las dimensiones anteriores se pueden observar como un sistema estructurado en el que es necesario precisar el nivel de gobierno del que se trate, sea nacional o subnacional, para lograr ubicar al órgano u órganos responsables de la gobernanza en cada nivel específico y con ello identificar al actor o los actores concretos que se encuentren en el ciclo que se pretende analizar.² De manera general, el ciclo de la gobernanza es el de problematización, incorporación en la agenda, delimitación de la respuesta pública, aplicación o implementación, evaluación, balance y retroalimentación.³

Para efectos de este ensayo se recurre a la gobernanza como enfoque conceptual, para explicar cómo, a través del gobierno abierto, los órganos electorales en los ámbitos nacional y subnacional han llevado a cabo la transparencia y la rendición de cuentas, además de los resultados que tienen las autoridades electorales respecto al gobierno abierto.

En términos de la gobernanza electoral, las dimensiones son los órganos administrativos (institutos) y jurisdiccionales (tribunales), en los niveles nacional (Instituto Nacional Electoral, INE, y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF) y subnacional (Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM, y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, TECDMX). Los actores de la gobernanza electoral son legisladoras y legisladores,

² *Loc. cit.*

³ Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 2001.

ciudadanas y ciudadanos, candidatas y candidatos y partidos políticos que son quienes pueden activar el ciclo.⁴

El ciclo de la gobernanza electoral comienza con la elaboración de reglas en sede legislativa, después pasa a la aplicación de reglas en sede administrativa y normalmente tiende a terminar en la resolución de conflictos en sede jurisdiccional; también existe, para casos como el mexicano, una etapa de revisión en los órganos continentales de los derechos humanos, que es una etapa adicional de índole externa al ciclo interno.⁵

Así, las tres partes principales del trabajo están formuladas a manera de preguntas: ¿Cómo funciona el gobierno abierto en los órganos electorales nacionales y subnacionales? ¿Cómo se llevan a cabo los estándares de gobierno abierto en la auditoría y fiscalización de los órganos electorales? ¿Cuáles son los avances o resultados de los estándares de gobierno abierto en los órganos electorales? Al final, a modo de conclusiones exponemos algunas propuestas.

Apunte breve sobre los estándares de gobierno abierto

En septiembre de 2011 se crea la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una plataforma multilateral que busca promover la práctica del gobierno abierto (GA) en el nivel mundial para mejorar el desempeño y la calidad de los gobiernos. México estuvo entre los ocho países fundadores de la AGA, la cual actualmente cuenta con 75 miembros.⁶ En 2015, México ocupó la presidencia de la AGA, liderazgo que “permitió impulsar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación en todo el orbe; pero también en nuestro país”.⁷

⁴Luis Eduardo Medina Torres, *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

⁵Luis Eduardo Medina Torres y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz, “Electoral Governance: More than Just Electoral Administration”, *Mexican Law Review*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. VIII, núm. 1, 2015, pp. 33-46.

⁶Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “De Gobierno Abierto a Estado Abierto”, *Bibliografías-Biblioteca de la CEPAL*, en <<https://bibliografias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>>, [consulta hecha el 14 de julio de 2020].

⁷Alejandra Lagunes, “Prólogo”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 5.

Todo país miembro de la Alianza debe cumplir con estándares mínimos de GA, de lo contrario no podrá seguir siendo miembro. Dichos estándares consisten en:⁸

- *Transparencia fiscal*: Consiste en la publicación de presupuestos, por ejemplo, el Presupuesto Ejecutivo e Informe de Auditoría.
- *Acceso a la información pública*: La existencia de una ley de acceso a la información que garantice el derecho público a la información y el acceso a datos gubernamentales, o como mínimo, que exista la disposición constitucional que garantice el derecho a la información, o bien alguna ley referente al tema.
- *Declaraciones patrimoniales*: Se refiere a las normas que publican los ingresos activos de funcionarios electos de alto rango.
- *Participación ciudadana*: Es el involucramiento ciudadano para la creación de políticas y gobernanza.

La AGA no propone una definición propia de GA, según Oszlak.⁹ No obstante, plantea los principios o valores que lo describen: 1) acceso a la información, 2) participación ciudadana, 3) rendición de cuentas y 4) tecnología e innovación para la apertura. Mientras que los desafíos que enfrenta la AGA son la mejora de servicios públicos; el aumento de la integridad pública; el manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia; la construcción de comunidades más seguras; y el aumento de la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional y del sector privado.

Cada país miembro debe implementar un Plan de Acción que promueva los estándares de GA, teniendo como eje los desafíos antes mencionados, sin embargo, debe considerarse el contexto institucional de cada país, ya que depende de éste si se podrá o no cumplir con los estándares.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Santiago, Naciones Unidas, 2017, p. 17.

⁹ Oscar Oszlak, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, 2013.

¿CÓMO FUNCIONA EL GOBIERNO ABIERTO EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES NACIONALES Y SUBNACIONALES?

Un Estado democrático requiere la práctica de conductas éticas por parte de gobernantes y gobernados. Por conductas éticas se puede entender la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas en la interacción que tiene la ciudadanía con el gobierno. La adopción del GA es una oportunidad que se le brinda a los Estados democráticos practicar, o bien reformar dichas conductas. Como ya se dijo, la AGA no propone una definición de GA, sin embargo, algunos académicos han formulado algunas definiciones y existe un consenso de los estándares que lo componen.

El GA ha surgido como una necesidad de innovar y legitimar la relación entre gobernantes y gobernados; al mismo tiempo ha significado una reconfiguración de la gobernanza, la administración y la gestión públicas. El principio de GA es inseparable del gobierno democrático,¹⁰ ya que el GA funge como un elemento que se encuentra donde existe un control democrático del poder político. La práctica del GA fortalece a los gobiernos democráticos por la inclusión de estándares como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso de la innovación y la tecnología. Es importante la combinación de estos estándares para el correcto funcionamiento del GA.

Crear que el GA es sólo transparencia, o servicios en línea o datos fácilmente accesibles, sería un error. El GA busca repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus valores.¹¹ Valenzuela y Bojórquez definen al GA como “un modo de gobernar y gestionar lo público en una democracia, que se caracteriza por proveer información pública a la ciudadanía, en su forma más pura y de fácil acceso, como son los datos abiertos”.¹² Para que el GA no pase simplemente como una moda y se instale en los gobiernos democráticos, debe institucionalizarse.

Se ha considerado que el GA debe transitar a Estado abierto, el cual consta de dos dimensiones:

¹⁰ Guillermo Cejudo, “Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?”, en Luna Pla y Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, p. 100.

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “De Gobierno Abierto a Estado Abierto”..., p. 9.

¹² Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Antonio Bojórquez Pereznieta, “Modelos de implementación del gobierno abierto en México”, en Luna Pla y Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, p. 116.

Una horizontal, que reconoce la importancia de activar mecanismos tecnológicos que incentiven la transparencia y participación ciudadana con los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Otra dimensión es vertical, e involucra a los tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal, para generar capacidades institucionales y organizativas, que fomentan la esfera relacional del gobierno y sociedad. Ya no solo es abrir las ventanas del gobierno para conocer.¹³

El GA es el primer paso para transitar a un Estado abierto, por lo tanto, debe seguir puliéndose la ejecución del GA en los gobiernos democráticos. Además, como puede ubicarse de manera rápida, las dimensiones horizontal y vertical están relacionadas con las propias de la gobernanza, ya que justo en la relación entre poderes y en la articulación de los niveles de gobierno es donde se encuentra el inicio del ciclo político al establecer las reglas de la gobernanza por la sede legislativa.

Estándares del gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, uso de la innovación y la tecnología

La *transparencia* es uno de los cuatro estándares que requiere el GA. Por transparencia se puede entender el acceso a la información que tiene la ciudadanía acerca de temas de interés público. La transparencia permite reforzar la confianza entre gobernantes y gobernados en función de que da a conocer la acción gubernamental.¹⁴ Para lograr que la ciudadanía tenga acceso a la información se hace uso de las tecnologías de la información, con el propósito, en la medida de lo posible, de que dicho acceso brinde la información en un formato accesible a quien lo solicite. La transparencia puede limitar la corrupción, promover la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas y lograr mejorar la imagen de los gobiernos. Pero para que la transparencia tenga ese efecto positivo debe seguir los siguientes estándares:¹⁵

¹³ *Idem*.

¹⁴ Gabriela Quintanilla Mendoza y José Ramón Gil García, *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p. 27.

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “De Gobierno Abierto a Estado Abierto”..., pp. 28-29.

1. *Derecho a saber*: Es el reconocimiento por parte de los gobiernos al derecho fundamental del acceso a la información.
2. *Toda la información, de todos los organismos públicos*: Todo ente que ejerza funciones públicas y opere con fondos públicos (organismos nacionales y supranacionales, poderes legislativo y judicial, empresas privatizadas que ejerzan funciones públicas) deberá brindar el derecho al acceso a la información.
3. *El acceso es la regla – El secreto es la excepción*: La legislación nacional debe de considerar qué tipo de información será retenida para evitar causar algún daño y qué información sí debe de ser divulgada.
4. *Publicación proactiva*: Las entidades públicas difundirán de manera proactiva la información.
5. *De carácter gratuito y libre para su realización*: Las solicitudes de información son gratuitas, el único coste que puede generar es por copiar o por entrega de información.
6. *Formatos abiertos*: La información debe de ser publicada proactivamente por vía electrónica y en formatos abiertos.
7. *Recopilación de información*: La recopilación de la información debe de ser oportuna, actualizada, clara, completa y comprensiva.
8. *Mecanismo/Entidad de supervisión independiente*: Un organismo independiente debe de supervisar que se cumpla de manera correcta el derecho al acceso a la información y de no ser así podrá llevar investigaciones de oficio sobre denuncias de los ciudadanos.

El segundo estándar del GA es la *rendición de cuentas*, que contempla la existencia de normas que regulen el comportamiento de las autoridades electas y de las personas funcionarias públicas. En caso de no cumplirse con las normas deben existir sanciones ante las faltas cometidas. La rendición de cuentas es una característica de las democracias, porque informa, explica y justifica a la ciudadanía las decisiones que se toman en los gobiernos, lo cual motiva a una relación cercana entre gobernantes y gobernados. Los estándares que debe cumplir la rendición de cuentas son:¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, p. 30.

1. *Códigos de conducta*: Deben de existir normas y reglas de comportamiento para los funcionarios públicos electos y no electos.
2. *Mecanismos de prevención de los Conflictos de Intereses*: Que el marco normativo sea claro para evitar prácticas donde el juicio de los funcionarios públicos se pudiese ver afectado por intereses privados.
3. *Publicidad de los Bienes (Declaración de Patrimonio)*: La divulgación de estos activos crea un marco de actuación en el que el enriquecimiento ilícito durante el servicio público puede ser prevenido.
4. *Transparencia y Regulación del Lobby (Cabildeo)*: Que estas acciones estén sujetas a controles normativos.
5. *Mecanismos de Denuncias y protección para denunciantes*: Deben de existir canales de protección para lo que denuncian, así como sanciones por no informar irregularidades.
6. *Transparencia en Compras Públicas y Adquisiciones*: Que se dé la total transparencia en el proceso de contratación pública para evitar la corrupción.
7. *Organismos de supervisión/vigilancia independientes*: Que haya organismos públicos independientes que supervisen el ejercicio del poder público, para la supervisión de los servicios públicos y el gasto público a la fiscalización de los poderes legislativo y judicial.

La *participación ciudadana* es otro estándar que forma parte del GA. El involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de gobierno puede tener una mejor formulación y efectividad, por ejemplo, en las políticas públicas.¹⁷ La participación ciudadana va más allá de emitir opiniones, se trata de una colaboración real en el diseño de programas, “unos cauces bien diseñados de participación ciudadana pueden promover un funcionamiento democrático más eficiente, legitimar al gobierno, implementar con éxito nuevas medidas y lograr nuevos resultados sociales”.¹⁸ Los estándares que se deben seguir para lograr una óptima participación ciudadana son:¹⁹

¹⁷ Quintanilla Mendoza y Gil García, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “De Gobierno Abierto a Estado Abierto”..., p. 24.

¹⁹ *Ibid.*, p. 29.

1. *Apertura*: Promover consultas públicas ampliamente por medio físico y electrónico.
2. *Plazos claros y razonables*: Que los procesos participativos están estructurados con el tiempo suficiente para que las partes interesadas conozcan acerca de la consulta.
3. *Información completa, clara y comprensible*: Que los materiales de apoyo disponibles para los servidores públicos involucrados en los procesos de toma de decisiones se pongan a disposición de los ciudadanos.
4. *Colaboración activa*: Que los organismos públicos sean proactivos en sus interacciones con el público estableciendo múltiples canales para obtener información.
5. *Procedimientos de trabajo claros*: Las reglas sobre la forma, fechas y lugares de participar en las consultas sean claras.
6. *Empoderamiento*: Los procesos participativos deben tener por objeto colocar la decisión final en manos del público.
7. *Transparencia y rendición de cuentas*: Se deben de presentar los informes sobre las respuestas recibidas, y sobre quienes participaron con las principales observaciones presentadas.

La innovación y la tecnología como un estándar más del GA debe estar al alcance de un mayor número de ciudadanas y ciudadanos; las herramientas tecnológicas suman a la interacción entre gobernados y gobernantes, por ello, los gobiernos tienen que reconocer la importancia de este estándar para el correcto funcionamiento del GA. Por medio de la innovación y la tecnología se puede proveer a la ciudadanía el acceso a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Los cuatro estándares —transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, y uso de la innovación y la tecnología— deben funcionar en conjunto para lograr un GA. La transparencia promueve la participación ciudadana y, al mismo tiempo, la ciudadanía funge como un enlace entre la transparencia y la rendición de cuentas. La innovación y la tecnología son la herramienta que permitirá y facilitará la conexión entre los otros tres estándares. No obstante, se entiende que el contexto institucional de cada país es distinto, lo cual

ocasiona que no necesariamente los estándares sean llevados a la práctica de la misma forma que se ha sugerido antes, sin embargo, se espera que sirvan como una guía para comenzar a implementar, o bien, mejorar la práctica del GA.

Ahora bien, todo lo anterior se despliega en un Plan de Acción que debe ser implementado para formar parte de la AGA y, en principio, su alcance es en el ámbito nacional. El Plan de Acción va más allá de una formulación de compromisos, el objetivo es cumplirlos en la medida de lo posible. La sugerencia desde la AGA es que el Plan sea codiseñado por los gobiernos y la sociedad civil. Al término de cada Plan, éste se evalúa con un Mecanismo Independiente Evaluador (IRM, por sus siglas en inglés) de la AGA. La evaluación se realiza para reconocer los avances en el tema de GA y, en su caso, resaltar las mejoras por las que se deberá optar en los compromisos del siguiente Plan de Acción.

Respecto a México, el modelo nacional de GA está basado en la propuesta de la AGA. A la fecha, México se encuentra en el transcurso de su cuarto Plan de Acción (2019-2021), que está integrado por 13 compromisos, y tiene como ejes los cuatro estándares de GA. En nuestro país existe una instancia nombrada Secretariado Técnico Tripartita (STT), que funge “como órgano máximo de toma de decisiones de la Alianza para el Gobierno abierto en México”²⁰ y que se encarga de “reducir la complejidad en la relación entre gobierno federal y actores de la sociedad civil”.²¹ En 2015 entró en vigor la *Ley General de Transparencia*, que, según Valenzuela y Bojórquez, es muestra de que el GA aspira a institucionalizarse en México.²²

La AGA aún no tiene alcance subnacional, pero no ha sido impedimento para que se busque la adopción del GA a ese nivel. Desde 2015 en México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y los organismos garantes de acceso a la información pública de los estados del país desarrollan un modelo de GA, que está adecuado a las características locales, es decir, el modelo no es una réplica del

²⁰ Joel Salas Suárez, “Epílogo. Breve historia del gobierno abierto en México”, en Luna Pla y Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, p. 234.

²¹ Valenzuela Mendoza y Bojórquez Pereznieta, “Modelos de implementación del gobierno abierto en México”..., p. 124.

²² *Idem.*

modelo nacional, ya que el modelo subnacional se implementa con independencia de las acciones diseñadas en el Plan de Acción Nacional.²³

En el nivel subnacional, en el modelo de GA se contempla la figura de Secretariado Técnico Local (STL), que es el “espacio de deliberación con actores de la transparencia, como los órganos garantes, gobierno y sociedad civil de cada entidad federativa”.²⁴ Para acordar el modelo de GA que será implementado en la localidad se realiza el siguiente proceso:²⁵

1. Convocar a actores de gobierno y sociedad civil para diseñar ruta de acción;
2. Formar el Secretariado Técnico Local (STL) con al menos un representante del órgano garante, de una autoridad del estado y de la sociedad civil, así como un facilitador;
3. Desarrollar mesas participativas para la integración del Plan de Acción con problemáticas y responsables;
4. Lanzar el plan de acción con duración de un año;
5. Poner en marcha las actividades para cumplir los compromisos; y,
6. Monitoreo de acciones para concretar avances.

Uno de los retos que enfrenta el modelo de GA subnacional es la corta duración que tiene el Plan de Acción, ya que éste no es mayor a un año, lo que imposibilita lograr acciones de alto impacto y, más bien, se puede quedar únicamente como la oportunidad de legitimar al gobierno en turno, sin haber generado resultados en la política pública. Ha de remarcarse que aún no existe una concurrencia entre las acciones y los planes locales con el Plan nacional, si existiera ésta, entonces se estaría hablando de un modelo de GA federalista.²⁶

Los órganos electorales y los principios de gobierno abierto

El INE es la máxima autoridad administrativa electoral en el país, como órgano constitucional autónomo debe adoptar el modelo de GA. En las

²³ *Ibid.*, p. 127.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibid.*, pp. 127-128.

²⁶ *Ibid.*, p. 127.

siguientes líneas se expondrá cómo es que el INE cumple o no los estándares de GA.

Los datos abiertos son parte de la transparencia de un ente, en este caso del INE. En la página oficial del Instituto se pueden encontrar los datos abiertos que se tienen disponibles para la consulta de la ciudadanía. Entre los temas que se pueden hallar en el portal están los de capacitación, cultura cívica, fiscalización, organización electoral, padrón electoral, partidos políticos, radio y TV, régimen sancionador, servicio profesional, transparencia y visualización de datos. Cada uno de esos temas cuenta con un conjunto de datos que tienen como objetivo transparentar la información acerca de cada tópico y, al mismo tiempo, “poner al alcance de los ciudadanos diversos datos para su uso y análisis a fin de encontrar juntos, sociedad y gobierno, nuevas soluciones a problemas comunes”.²⁷

Para cumplir con la rendición de cuentas, en el *Código de Ética de la Función Pública Electoral* y el *Código de Conducta del INE* se contemplan los códigos de conductas de las consejeras y los consejeros del INE. El cumplimiento que tiene el Instituto respecto a la realización de auditoría y fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) forma parte del estándar de rendición de cuentas para el GA.

La participación ciudadana en el Instituto se puede llevar a cabo de diversas formas: asistencia de las personas ciudadanas a los foros que realice el Instituto, participación en el diseño y la jornada de las consultas que efectúe el Instituto, consulta y solicitud de información que haga la ciudadanía al Instituto, por mencionar algunas.

La innovación, así como el uso de la tecnología, es un estándar que permite que el GA tenga un mayor alcance, por lo tanto, el INE ha hecho uso de la tecnología para lograr poner, por ejemplo, los datos abiertos a un fácil acceso a la ciudadanía interesada en los temas a través del sitio web oficial con el que cuenta el Instituto. Entre otros ejemplos de innovación a los que ha acudido el INE está la app Apoyo Ciudadano-INE, que se creó:

²⁷Instituto Nacional Electoral, “Datos Abiertos”, en <<https://www.ine.mx/transparencia/datos-abiertos/#/>>, [consulta hecha el 9 de julio de 2020].

para que las y los aspirantes a una Candidatura Independiente, los promoventes de una Consulta Popular e Iniciativa de Ley, los representantes de las organizaciones en proceso de constitución como partido político nacional y los partidos políticos nacionales registren a las personas que los auxiliaran en la captación del apoyo y/o registro, por lo que no está orientada para el público general, ya que deberán ser registrados previamente para poder hacer uso de la aplicación móvil.²⁸

También se creó la app INE, que permitió acceder a una serie de servicios del Instituto para el Proceso Electoral 2017-2018. En ella se puede realizar la consulta de:²⁹

- Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP a partir de las 20:00 horas del 1 de julio (hora del centro) actualizado conforme se van recibiendo los resultados.
- Resultados de los Cómputos Distritales a partir de su inicio, el miércoles 4 de julio a las 08:00 horas (hora local) conforme se van efectuando los cómputos.
- La ubicación de las casillas.
- Información de quienes son tus funcionarios de casilla.
- Información de los candidatos.
- Información de la Credencial para Votar incluyendo la verificación de la validez como identificación oficial y si te sirve para votar estas elecciones.

En un contexto más reciente, el Instituto creó la app Valida INE-QR, que permite la lectura de los códigos QR de la credencial para votar, para su validación y corroborar que la credencial fue emitida por el INE. La innovación y la tecnología es un estándar que constantemente se debe dinamizar por parte del Instituto ante la demanda de la realidad.

²⁸ *App Apoyo Ciudadano-INE*, en <<https://apps.apple.com/mx/app/apoyo-ciudadano-ine/id1238790658>>, [consulta hecha el 9 de julio de 2020].

²⁹ *App INE*, en <<https://apps.apple.com/mx/app/ine/id996781654>>, [consulta hecha el 9 de julio de 2020]. Para términos de este trabajo, la consulta de dicha información fue previa al Proceso Electoral Local 2020 y, con esto, previa a la actualización de la app.

En el ámbito subnacional, el IECM es la autoridad administrativa electoral. La manera en que ha adoptado el IECM los estándares de GA se explica a continuación.

De forma similar al INE, el IECM, para cumplir con el estándar de transparencia, pone los datos abiertos a disposición de la ciudadanía que los quiera consultar en el sitio web oficial del IECM.³⁰ Las categorías de los datos abiertos que se encuentran son: Consejo General, convocatorias, cultura cívica, elecciones, guía de uso, Instituto, normatividad, noticias, otros, participación y prensa.

En cuanto al estándar de rendición de cuentas el IECM, al igual que el INE, tiene un código: *Código de Conducta del Instituto Electoral de la Ciudad de México*. El IECM también rinde cuentas de su actuación por medio de la auditoría y fiscalización que realiza la autoridad local contemplada en la norma y por la ASF.

Para el estándar de participación ciudadana el IECM contempla en su sitio web una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana,³¹ en ella se pueden encontrar los siguientes rubros:

<ul style="list-style-type: none"> • Toma de protesta de COPACOS • Ley de participación ciudadana • El presupuesto participativo • Comisiones de participación comunitaria • Iniciativa ciudadana • Silla ciudadana • Red de contralorías ciudadanas • Recorridos barriales • Consulta pública • Audiencia pública • Rendición de cuentas • Difusión pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadora de participación comunitaria • Organizaciones ciudadanas • Asamblea ciudadana • Colaboración ciudadana • Revocación de mandato • Consulta popular • Consulta ciudadana • Plebiscito • Referéndum • Observatorios ciudadanos • Marco normativo y autoridades encargadas
--	---

En el estándar de innovación y tecnología, el IECM hasta agosto de 2020 sólo cuenta con una app IECM que se creó:

para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021, con esta aplicación te puedes

³⁰Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Normatividad”, en <<https://www.iecm.mx/tag/datos-abiertos/>>, [consulta hecha el 9 de julio de 2020].

³¹Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Participación Ciudadana”, en <<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/plataforma-digital/>>, [consulta hecha el 9 de julio de 2020].

registrar como una modalidad adicional para recabar votos y opiniones a través de tu dispositivo móvil.³²

Teniendo todos los mecanismos de participación ciudadana antes mencionados, el IECM podría optar por crear otra app que haga más accesible el uso de estos mecanismos.

Tanto el INE como el IECM han adoptado y desarrollado los estándares de GA, con algunas similitudes y también con algunas diferencias, justificadas porque el INE se guía con el Plan de Acción Nacional, mientras que el IECM actúa con independencia a dicho Plan. El objetivo de ambos institutos es el mismo, adoptar y mejorar los estándares de GA. La forma, antes ya expuesta, de la práctica de los estándares de los institutos en general es buena y cumple con los requisitos de los mismos estándares, no obstante, dar por hecho que su práctica no requiere modificaciones sería un error, porque el avance de la tecnología, así como contextos coyunturales invitan y obligan a que los institutos busquen la mejora de los estándares de GA.

¿CÓMO SE LLEVAN A CABO LOS ESTÁNDARES DE GOBIERNO ABIERTO EN LA AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES?

Con la explicación antes dada de los estándares de GA se puede entender que el cumplimiento de éstos se debe encontrar en las actividades y los procesos que realice el ente, en este caso, los órganos electorales. El proceso de auditar y fiscalizar a los órganos electorales es el ejemplo elegido para identificar, exponer y apreciar cómo se aplica el GA en dichos órganos.

La auditoría es un informe que contiene la revisión de cuentas y estados financieros de los órganos electorales. Al proceso de revisar, auditar y vigilar las cuestiones contables de un ente se le nombra fiscalización. En el Estado mexicano la revisión de la Cuenta Pública, es decir, la tarea de auditar y fiscalizar, está a cargo de la Cámara de Diputados mediante la ASF. El INE y el IECM

³² App IECM, en <<https://apps.apple.com/mx/app/iecm/id1334921386?l=en>>, [consulta hecha el 9 de julio de 2020].

como órganos autónomos son sujetos fiscalizados por la ASF. En cuanto al IECM, aparte de ser auditado por la ASF, también lo es por la autoridad fiscalizadora subnacional que le corresponde a la entidad. Como resultado del sistema federal, lo anterior —auditoría y fiscalización federal— se replicará de manera muy semejante en las entidades de la Federación, el caso de la Ciudad de México es el siguiente.

Es facultad del Congreso de la Ciudad de México la revisión de la Cuenta Pública de la ciudad. Dicha facultad será realizada a través de la entidad de fiscalización superior de la ciudad: la Auditoría Superior de la Ciudad de México (AS), la cual tendrá a su cargo la fiscalización, ingreso y gasto público del Gobierno de la Ciudad de México.³³ Entre los sujetos de fiscalización se encuentra el IECM.

Auditoría y fiscalización del INE

Antes de la auditoría que le corresponde hacer a la ASF al INE, el Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto realiza la propia, con base en su programa, planeación, ejecución y seguimientos. No obstante, lo que se haya concluido en dicha auditoría no puede darse como un acto cerrado, dado que la ASF debe realizar de nuevo una auditoría y solicitar toda información que sea necesaria para transparentar el funcionamiento y el uso de los recursos por el Instituto.

El proceso de auditoría y fiscalización del INE es llevado a cabo acorde al programa anual de la ASF que consiste en el siguiente calendario. La ASF recibirá el 30 de abril el ejercicio que concluyó el 31 de diciembre del año anterior. La revisión de la Cuenta Pública concluirá a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior.³⁴

La ASF tendrá que entregar a la Cámara de Diputados el 20 de febrero el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. El Informe General, como los informes individuales, serán

³³ *Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México*, artículo 3.

³⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 74, fracción VI.

de carácter público. Como parte de la revisión de la Cuenta Pública, si es necesario la ASF podrá promover las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.³⁵

Entre las acciones que se realizan en esa calendarización está la investigación y solicitud de información al Instituto. La ASF puede solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación que, a su juicio, sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencial o reservado de la misma.³⁶ La ASF también puede requerir informes y dictámenes de las auditorías y revisiones que hayan sido ya realizadas por auditores externos al Instituto. Todo lo anterior con la finalidad de conformar una sólida investigación que permita fiscalizar al INE y elaborar su informe individual, y el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior.

El informe individual que va dirigido al Instituto contendrá los resultados de la fiscalización efectuada, así como algunas observaciones y recomendaciones, por mencionar algunos elementos. El informe será de carácter público, y se mantendrá en la página de Internet de la ASF, en Formatos Abiertos conforme a lo establecido en la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.³⁷

En el cumplimiento de la auditoría y fiscalización del Instituto, simultáneamente también se cumple —en parte— con los estándares de GA. La *transparencia* es llevada a cabo al ser de conocimiento público la calendarización del proceso de fiscalización, las acciones realizadas durante ese periodo y por ser de carácter público los resultados emitidos por la ASF. El estándar de *rendición de cuentas* se lleva a cabo con la sola realización de la auditoría y fiscalización del Instituto. La *participación ciudadana* se puede ejercer cuando la ciudadanía se involucra en el conocimiento y seguimiento del proceso de fiscalización del Instituto. En cuanto al estándar de *innovación y tecnología* se puede considerar la información que será publicada en la página de Internet de la ASF.

³⁵ *Ibid.*, artículo 79, fracción II.

³⁶ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, artículo 17.

³⁷ *Ibid.*, artículo 36.

Es pertinente aclarar que lo anterior cumple sólo con algunos requisitos que conforman a los estándares de GA. Expresado de otra forma, el cumplimiento únicamente de esos requisitos es signo de que no se está llevando a cabo idealmente el cumplimiento total de los estándares de GA. Por ejemplo, el estándar de participación ciudadana no tiene mucho involucramiento en el proceso de auditoría y fiscalización, un argumento puede ser por el proceso técnico y especializado que se requiere, sin embargo, se podrían crear algunos canales que mantengan más cerca a la ciudadanía en el proceso y no sólo al final del de la fiscalización. El estándar de innovación y tecnología está limitado a sólo publicar los informes de resultados de la fiscalización, cuando se puede combinar con el estándar de participación ciudadana para hacer más dinámica y accesible la información del proceso de fiscalización del Instituto. La sugerencia en general es buscar la mejor combinación de los cuatro estándares y no sólo quedarse con el cumplimiento de algunos requisitos de los estándares de GA.

Auditoría y fiscalización del IECM

Previo a la auditoría que le corresponde realizar a la AS, el IECM será auditado por su Contraloría Interna. De forma similar al OIC del INE con la ASF, la Contraloría Interna del IECM deberá proporcionar en todo momento la documentación necesaria que solicite la AS para el cumplimiento de su función, por lo cual se requiere una conducta de cooperación por parte de la Contraloría Interna con la AS. La fiscalización y evaluación que realice la AS es independiente de la que lleve a cabo la Contraloría Interna.

La auditoría y fiscalización efectuada por la AS al IECM corresponde al siguiente calendario. La Auditoría Superior deberá rendir, a más tardar el 30 de abril del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe de Resultados al legislativo.³⁸ En el último día hábil de los meses de junio y octubre la AS deberá entregar al Congreso de la Ciudad los informes individuales de auditoría, y el 20 de febrero del año siguiente entregará el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

³⁸ *Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México*, artículo 36.

Sumado a lo anterior, la AS deberá entregar al Congreso de la Ciudad, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado.³⁹

Para el cumplimiento de la función de la AS —misma que se realiza de manera independiente y autónoma— el IECM deberá “proporcionar a la Auditoría Superior contratos, convenios, documentos, datos libros, archivos, información y/o documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas”,⁴⁰ en los plazos y términos que señale la entidad fiscalizadora. Incluso la AS tendrá acceso a material que se considere de carácter reservado o confidencial, con el fin de cumplir su función.

En cuanto al Informe General, éste contendrá “un resumen de las auditorías y las observaciones formuladas, las áreas identificadas con riesgo en la fiscalización, un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto”.⁴¹ Por último, es decisión de la AS dónde llevará a cabo la fiscalización del IECM, es decir, si en las instalaciones del Instituto o de la propia AS; también decidirá si realiza la práctica de visitas, inspecciones, diligencias y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Lo anterior será efectuado en “un marco de transparencia, por lo que la información pública que emita será de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su mandato, actividades concluidas, gestión financiera, operaciones y desempeño”.⁴²

Los estándares de GA se pueden observar en las siguientes acciones. El marco de transparencia promovido en el proceso de auditoría de la AS empata con el estándar de *transparencia*, ya que la información que se genere en la auditoría es de carácter público. La realización de la auditoría y fiscalización del IECM forma parte del estándar de *rendición de cuentas*. El conocimiento de la ciudadanía del proceso de auditoría y los resultados de éste forma parte del

³⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 62, apartado 9, fracción IV.

⁴⁰ Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, artículo 9.

⁴¹ *Ibid.*, artículo 36.

⁴² *Ibid.*, artículo 59.

estándar de *participación ciudadana*, mientras que el estándar de *innovación y tecnología* se resume a la publicación de la información en las páginas oficiales de las instituciones comentadas.

Se puede observar que los estándares de GA son llevados a cabo de manera limitada, esto quiere decir que aún no se han explotado nuevas formas de combinación de los cuatro estándares en el proceso de auditoría y fiscalización del IECM. Dicho anteriormente, se entiende que la función de auditar y fiscalizar es un proceso técnico-especializado, no obstante, se debe buscar la inclusión de GA en este tipo de procesos.

Así como en la fiscalización del INE, en la del IECM, los estándares de participación ciudadana e innovación y tecnología están limitados, cuando bien se podrían conectar ambos estándares para un mejor aprovechamiento. Sin embargo, se reconoce que tanto en el INE como en el IECM se ha logrado poner en práctica —en parte— los estándares de GA; si bien todavía puede mejorarse la práctica de éstos, el hecho de ya haberlos adoptado es el comienzo de un cambio institucional, mismo que promueve el GA.

En términos de la gobernanza puede observarse que están presentes las dimensiones y el ciclo. Respecto al diseño legislativo, tanto el Congreso federal como el Congreso de la Ciudad de México han estipulado una serie de reglas que deben ser llevadas a cabo por los órganos electorales y por los entes de fiscalización. Respecto a éstos es claro que funcionan como órganos de revisión y, eventualmente, de apelación en lo que corresponde a las instancias subnacionales. De esta manera es claro que el ciclo de la gobernanza electoral se cumple al pasar del diseño en sede legislativa a la aplicación por los entes fiscalizadores y finalmente por la instancia de apelación en el nivel nacional.

¿CUÁLES SON LOS AVANCES O RESULTADOS DE LOS ESTÁNDARES DE GOBIERNO ABIERTO EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES?

Con el ejemplo mostrado en la sección anterior del proceso de auditoría y fiscalización de los órganos electorales, se puede estimar cuáles han sido los avances y pendientes que tienen los entes respecto a los estándares de GA. En

este sentido, el propósito de este apartado final es reconocer cuáles son los estándares llevados a cabo y cuáles podrían ser las alternativas a un mejoramiento de ellos.

El INE y el IECM han adoptado los estándares de GA, el INE como parte del Proyecto de Acción Nacional, mientras que el IECM como parte del proyecto subnacional de la entidad a la que pertenece. La adopción de los estándares no significa que en automático éstos sean llevados a cabo idóneamente, por eso es necesario identificar cómo y qué estándares están implementando los órganos electorales.

Instituto Nacional Electoral

Entre los estándares mínimos que cumple el INE se encuentra la *transparencia fiscal*, ya que cumple con la publicación del Informe de auditoría, mismo que se puede encontrar en el sitio web del Instituto en la pestaña “Plataforma de Transparencia”. También cumple con el estándar mínimo de *acceso a la información pública*, dado que el Instituto es sujeto obligado de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*; sumado a ello existe la disposición constitucional que garantiza el derecho a la información en el artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El cumplimiento de estos estándares mínimos refleja un avance del INE en la adopción de la práctica de GA, sin embargo, deben accionarse otros referentes más de los estándares para no quedarse en la superficialidad de GA. En el estándar de *transparencia* el INE cumple con los siguientes referentes:

- *Derecho a saber*: el Instituto, como sujeto obligado de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, reconoce el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos;
- *De carácter gratuito y libre para su realización*: la información que brinda el Instituto es gratuita y libre, puede consultarse en su página web;

- *Mecanismo/Entidad de supervisión independiente*: el INAI es el órgano autónomo nacional encargado de supervisar que se cumpla con el derecho de acceso a la información.

En el caso del estándar de *rendición de cuentas*, el Instituto lleva a cabo estos referentes, algunos ya mencionados:

- *Códigos de conducta*: las personas servidoras públicas que forman parte del Instituto deben cumplir con el *Código de Ética de la Función Pública Electoral* y el *Código de Conducta del INE*;
- *Transparencia en Compras Públicas y Adquisiciones*: en el sitio web del Instituto se puede consultar en la pestaña de “Plataforma de Transparencia” dicha información;
- *Organismos de supervisión/vigilancia independientes*: la ASF es el órgano autónomo nacional encargado de supervisar el gasto público del INE.

El estándar de *participación ciudadana* cumple con el referente de *apertura*, ya que el INE promueve consultas públicas por medio electrónico; existen *plazos claros y razonables* de los procesos participativos; brinda *información completa, clara y comprensible*; *transparenta y rinde cuentas* de los resultados de los procesos participativos, mismos que pueden ser consultados en el sitio web del Instituto en la pestaña de “Plataforma de Transparencia”.

El INE emplea el estándar de *innovación y tecnología* haciendo uso de su sitio web oficial, ya que a través de éste pone al alcance de la ciudadanía información que requiere ser transparentada. Con lo antes señalado se puede observar que el Instituto cumple con algunos estándares mínimos y con algunos rubros de los estándares en general; es importante identificarlos para lograr reconocer los estándares mínimos y otros referentes de ellos que no se estén realizando aún.

Uno de los estándares mínimos que todavía no se está llevando a cabo idóneamente es la *participación ciudadana* en el proceso de auditoría y fiscalización del Instituto. Como ya se ha indicado, se entiende la especialización que requiere este proceso, no obstante, se considera que la *participación ciudadana*

puede verse más involucrada durante el proceso y no sólo al final con el conocimiento de los informes. Otro faltante de los referentes del mismo estándar es la *colaboración activa*, pues durante el proceso de fiscalización no se mantiene un canal proactivo de interacción entre el Instituto y la ciudadanía.

En el estándar de *transparencia* existe un faltante al referente de *publicación proactiva* en tema de auditoría y fiscalización del Instituto, dado que no se difunde de manera proactiva la información del proceso sino hasta el final. La propuesta para enmendar estos faltantes en los referentes de los estándares es que se mantenga un conocimiento de las etapas del proceso en las que va la entidad fiscalizadora, así la ciudadanía puede seguir y consultar en qué etapa se encuentra la fiscalización y comprender mejor los informes finales y, sumado a ello, el Instituto difunde de forma proactiva dicha información.

Instituto Electoral de la Ciudad de México

Entre los estándares mínimos que cumple el IECM está la *transparencia fiscal*, dado que realiza la publicación del Informe de auditoría, el cual se puede encontrar en el sitio web del Instituto en la pestaña de “Plataforma de Transparencia”. El otro estándar mínimo con el que cumple es *acceso a la información pública*, porque el IECM es sujeto obligado de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, y en el artículo 7 de la *Constitución Política de la Ciudad de México* se reconoce la disposición constitucional que garantiza el derecho a la información de las ciudadanas y los ciudadanos de la Ciudad de México.

Hay algunos referentes de los estándares que también cumple el IECM. El estándar de *transparencia* acciona los siguientes referentes:

- *Derecho a saber*: el IECM, como sujeto obligado de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, reconoce el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos;
- *De carácter gratuito y libre para su realización*: la información que brinda el IECM es gratuita y libre, puede consultarse en su página web;

- *Mecanismo/Entidad de supervisión independiente*: el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México es el órgano autónomo subnacional encargado de supervisar que se cumpla con el derecho de acceso a la información de los sujetos obligados de la entidad.

El IECM en el estándar de *rendición de cuentas* acciona los siguientes referentes:

- *Códigos de conducta*: las personas servidoras públicas que forman parte del IECM deben cumplir con el *Código de Conducta del Instituto Electoral de la Ciudad de México*;
- *Transparencia en Compras Públicas y Adquisiciones*: en el sitio web del IECM se puede consultar en la pestaña de “Gobierno Abierto” dicha información;
- *Organismos de supervisión/vigilancia independientes*: la AS es el órgano autónomo subnacional encargado de supervisar el gasto público del IECM.

El estándar de *participación ciudadana* cumple con el referente de *apertura*, ya que el IECM promueve consultas públicas por medio electrónico; existen *plazos claros y razonables* de los procesos participativos; brinda *información completa, clara y comprensible*; *transparenta y rinde cuentas* de los resultados de los procesos participativos, mismos que pueden ser consultados en el sitio web del IECM en la pestaña de “Plataforma Digital de Participación Ciudadana”.

El IECM, a través de la publicación y la actualización de información en su sitio web oficial, emplea el estándar de *innovación y tecnología*. El cumplimiento de estos referentes de los estándares de GA nos sirve para reconocer los referentes que están haciendo falta en el IECM. Al igual que en el INE, en el IECM, el tema del proceso de auditoría y fiscalización no cumple con algunos referentes —*participación ciudadana, colaboración activa y publicación proactiva*— de los estándares de GA. Al ser los mismos referentes que se incumplen tanto en el IECM como en el INE, la propuesta es la misma: que el IECM brinde la oportunidad a la ciudadanía de seguir y consultar en qué etapa se encuentra la fiscalización y de esta forma lograr que el IECM difunda de

manera proactiva la información del proceso de auditoría y fiscalización de éste. Lo anterior puede ser llevado a cabo, ya que el INE y el IECM tienen una relación de coordinación con los órganos fiscalizadores, por lo tanto, existe el conocimiento de las etapas en las que se encuentra el proceso de fiscalización.

La propuesta radica en que el órgano fiscalizado, al tener conocimiento e información del procedimiento de fiscalización, haga de conocimiento público esta información mediante la publicación proactiva en los sitios web correspondientes de los órganos fiscalizados. Es decir, en ninguno momento el órgano fiscalizado —órgano electoral— se convierte en órgano fiscalizador.

Los avances y los resultados que ha habido en la implementación de los referentes de los estándares de GA tanto en el INE como en el IECM son muestra del interés que se tiene en el nivel nacional y el subnacional por adoptar el GA en sus instituciones, en este caso, en sus instituciones electorales. Aunque el modelo nacional puede disentir en algunos aspectos del modelo subnacional, el objetivo es el mismo: implementar el GA.

El IECM, a diferencia del INE, explota más el estándar de *participación ciudadana* en el sentido de que hay más rubros en los que la ciudadanía puede participar e involucrarse en los procesos democráticos de su entidad. La forma en la que ha sido empleado el estándar de *innovación y tecnología* en el caso del INE y del IECM se ha reducido a mantener actualizados sus respectivos sitios web y a fungir como una herramienta para consultar información que debe ser transparentada. Respecto al IECM, se debería buscar una mejor combinación entre el estándar de *participación ciudadana* y el de *innovación y tecnología*; aprovechando que ya existen los rubros suficientes en los que se puede incluir a la ciudadanía, el Instituto local podría crear alguna app móvil destinada a la ciudadanía para que pueda acceder y participar en los mecanismos ya existentes.

En cuanto a los estándares de *rendición de cuentas y transparencia*, debe reconocerse que ambos institutos tienen avances y resultados en sus referentes que le corresponden a dichos estándares, sin embargo, no hay que dejar de señalar que se debe buscar la combinación de los cuatro estándares para un mejor funcionamiento y aprovechamiento de las instituciones electorales.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía y hemerografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, versión electrónica.
- BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- BELLANTONI, Alessandro, *Gobierno abierto. Contexto mundial y el camino a seguir*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016.
- CEJUDO, Guillermo, “Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 97-111.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Santiago, Naciones Unidas, 2017.
- CORTÉS ARBELÁEZ, Alejandro, “El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política”, *Cuadernos de Ciencias Políticas*, núm. 6, octubre de 2014, en <https://www.researchgate.net/publication/272353075_El_concepto_de_accountability_una_mirada_desde_la_ciencia_politica>, [consulta hecha el 18 de marzo de 2020].
- KYRIACOU, Andreas P., “Defining Accountability”, *Aids Accountability International (AAI) Workshop*, 12-13 de mayo de 2008, Estocolmo, en <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.618.8512&rep=rep1&type=pdf>>, [consulta hecha el 2 de abril de 2020].
- LAGUNES, Alejandra, “Prólogo”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 4-7.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo, *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- _____ y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz, “Electoral Governance: More than Just Electoral Administration”, *Mexican Law Review*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. VIII, núm. 1, 2015, pp. 33-46.
- OSZLAK, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, 2013.
- PEÑA, Víctor S., “Gobierno abierto, poder e influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación”, *Revista de Gestión Pública*, México, El Colegio de Sonora, vol. V, núm. 1, enero-junio de 2016, pp. 65-91.

- PERUZZOTTI, Enrique, “La política de accountability social en América Latina”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, pp. 245-264.
- QUINTANILLA MENDOZA, Gabriela y José Ramón Gil García, *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- RÍOS RAMÍREZ, Alejandra, Alejandro Cortés Arbeláez, María Camila Suárez Valencia y Laura Fuentes Vélez, “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”, *Colombia Internacional*, núm. 82, septiembre-diciembre de 2014, pp. 261-288, en <https://www.researchgate.net/publication/272352931_Accountability_aproximacion_conceptual_desde_la_filosofia_politica_y_la_ciencia_politica>, [consulta hecha el 6 de abril de 2020].
- SALAS SUÁREZ, Joel, “Epílogo. Breve historia del gobierno abierto en México”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 231-239.
- SALCEDO AQUINO, Roberto, *La ASF en el proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, Cuaderno 6, Red por la Rendición de Cuentas, 2014, en <<http://rendiciondecuentas.org.mx/>>, [consulta hecha el 22 de julio de 2019].
- VALENZUELA MENDOZA, Rafael Enrique y José Antonio Bojórquez Pereznieto, “Modelos de implementación del gobierno abierto en México”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 113-137.

Recursos electrónicos

- BAUTISTA FARIÁS, José, *Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes*, en <<http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/promesas.pdf>>, [consulta hecha el 30 de junio de 2020].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, “De Gobierno Abierto a Estado Abierto”, *Biblioguías-Biblioteca de la CEPAL*, en <<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>>, [consulta hecha el 14 de julio de 2020].
- Guía de Gobierno Abierto 2018*, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320909/Gui_a_Gobierno_Abierto_2018.pdf>, [consulta hecha el 30 de junio de 2020].
- “¿Qué es gobierno abierto?”, *Gobierno abierto desde lo local para el desarrollo sostenible*, en <<http://apertus.org.mx/gobierno-abierto>>, [consulta hecha el 30 de junio de 2020].

Legislación

Constitución Política de la Ciudad de México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Manual de Organización Específico del Órgano Interno de Control del Instituto Electoral Nacional

Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¿Democracias sin transparencia?

*Rosa María Mirón Lince**

Son tiempos difíciles para las democracias. En realidad, son tiempos difíciles para el mundo en general como consecuencia de los devastadores efectos que ha traído consigo la pandemia de COVID-19. Más allá de las repercusiones en los ámbitos de la salud y la economía, los indicadores políticos son preocupantes.

Durante las últimas décadas del siglo xx, la democracia se extendió por todo el mundo, como resultado de largas y muchas veces sangrientas pugnas para vencer a regímenes autoritarios y totalitarios, apuntalados tanto por la fuerza como por el control del pensamiento, la opinión y la información. Los Estados opresivos justificaban la concentración del poder como una necesidad para llevar al pueblo al paraíso prometido, al mismo tiempo que reprimían a los disidentes acusándolos de traicionar ese sueño. El control de la información facilitaba las cosas, pues permitía divulgar un mensaje optimista y triunfal. En donde las decisiones del Estado eran acertadas, las sociedades gozaban de igualdad, prosperidad y eficiencia.

Así, los regímenes autoritarios y totalitarios del siglo xx garantizaban haber erradicado los vicios y los errores propios de las democracias: la corrupción, la pobreza, la desigualdad, el desempleo y hasta las adicciones.

*Doctora en Ciencia Política. Profesora titular C de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Integrante de la Red de Politólogos. Responsable del Proyecto PAPIIT clave IN307021 “Democracia, procesos electorales y partidos políticos durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador”.

Curiosamente, esos regímenes sucumbieron ante el colapso de su economía, la corrupción desbordada, las manifestaciones de obreros y campesinos pobres que denunciaban los excesos de sus oligarquías, la represión y la violencia política.

Quienes lucharon contra esos regímenes aspiraban a gozar de las libertades, las garantías y los derechos que las personas tienen en las democracias. La democracia no promete acabar con la injusticia, la desigualdad o la corrupción; tampoco niega que éstas existan, así que permite identificar esos males, reconocer su presencia y luchar abiertamente contra ellos.

Parafraseando a Winston Churchill, la democracia es la peor forma de gobierno con excepción de todas las demás; pero la sinceridad de la democracia juega en su contra, pues todas las demás formas de gobierno aseguran que son mejores, más justas, más eficaces y más honestas.

No debería sorprender que años después del triunfo de las democracias éstas enfrenten una nueva crisis. Los procesos de democratización mostraron los límites de este sistema y la ola de transiciones se frenó a partir de los primeros años del siglo XXI.¹ Entramos así a una *recesión democrática* que involucra tanto a las democracias jóvenes como a las más consolidadas.²

Hoy queda claro que las democracias no se instauran de una vez y para siempre; que son reversibles y que su conservación y, más aún, su fortalecimiento enfrentan serios problemas.³ El desempeño de las democracias en el siglo XXI ha sido mediocre, pues no ha satisfecho a cabalidad a la ciudadanía. Esta insatisfacción encuentra su origen principalmente en problemas emergentes, como la partidocracia, y la posverdad, pero también en la incapacidad para instaurar auténticos Estados de derecho, eficientes sistemas de rendición de cuentas y una representación popular más eficaz.

Estos Estados llamados *neopatrimoniales* por Fukuyama⁴ son tierra fértil para la sobrevivencia de *cleptocracias* que funcionan mediante redes

¹ Larry Diamond, "Facing Up to the Democratic Recession", *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 1, 2015, pp. 141-155.

² Doh Chull Shin y Huoyan Shyu, "Public Opinion in New Democracies. Political Ambivalence in South Korea and Taiwan", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, 1997, pp. 109-124.

³ Charles Tilly, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

⁴ Francis Fukuyama, "Why is Democracy Performing so Poorly?", *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 1, 2015, pp. 11-20.

clientelares controladas por los líderes a modo de deteriorar los sistemas de pesos y contrapesos, obstaculizar las instituciones de rendición de cuentas, evitar las limitaciones legales para acumular poder y dinero. Ese abuso del poder por parte de las élites dan forma al descontento popular con la democracia.

La partidocracia es otra deformación de la democracia que afecta la calidad y el sentido de la representación. Ocurre cuando las dirigencias de los partidos buscan acceder a los cargos de gobierno y representación para atender sus propios intereses en detrimento de militantes y simpatizantes que les apoyan. Al mismo tiempo, las reglas del sistema de partidos dificultan la creación de partidos nuevos, de manera que la ciudadanía se debe conformar con las opciones ya existentes.

El hastío y el descrédito de la política son campo fértil para el surgimiento de líderes populistas, que persuaden a la población de apoyarlos para sacar de las instituciones *a los políticos de siempre*, aun cuando ellos mismos sean parte de esa clase política que dicen criticar, pues militan en los mismos partidos y forman parte de las mismas agrupaciones, camarillas o facciones que critican. En el extremo del populismo, la demagogia estimula la ambición, las emociones y los prejuicios de la población para atraer su simpatía y concentrar el poder. El demagogo promete prosperidad sin esfuerzo, bienestar sin responsabilidad y seguridad sin sacrificio.

En la medida en que las deformaciones de la democracia y el ataque a la misma son perpetrados por dirigentes y personas candidatas, se constata que son las élites quienes protagonizan las crisis de las democracias, *la diabetes democrática*, según Latinobarómetro.⁵ Las élites están cooptadas por la corrupción, integradas por un buen número de políticos acusados o condenados por actos ilícitos, mientras sus compañeros de partido les aseguran impunidad desde las instituciones que deberían castigarlos; las élites también disponen del poder político como un patrimonio partidista o familiar, ajenas al impacto negativo de su desempeño sobre los indicadores de la democracia.

Al no responder las democracias a las expectativas ciudadanas, la población asume que quienes gobiernan no representan sus intereses sino los de

⁵Marta Lagos, *Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, 2018.

los grupos en el poder, minando así la confianza ciudadana en los políticos, los partidos políticos y también las instituciones democráticas.⁶ La pérdida de confianza se traduce en una disminución de la participación electoral, afectando la representación y la legitimidad.

Mientras las democracias caen en el descrédito generalizado, sus críticos magnifican las debilidades del modelo, su fracaso para erradicar la corrupción y la impunidad, el crecimiento de la inseguridad y la inequitativa distribución de bienes básicos entre la población. Para los adversarios de las democracias, estas debilidades constituyen la oportunidad para traer de vuelta los modelos de orden político que se creían superados.

Las tentaciones autoritarias son más cada vez más fuertes. Si la corrupción invade y corroe a todas las opciones partidistas, quizá deberíamos suprimir esas opciones; si el pluralismo complica la agenda del gobierno, tal vez deberíamos eliminar el pluralismo; si los controles ciudadanos al poder son insuficientes para frenar la corrupción, quizá deberíamos erradicar esos controles. Se justifica así el regreso al poder centralizado, ajeno a todos los controles y los contrapesos, mientras se afirma que tales controles y contrapesos resultan estorbosos, innecesarios y onerosos.

Las consecuencias están a la vista: en América Latina se ha presentado una constante y preocupante caída de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, que pasó de 46 % en 2010 a 25 % en 2018, en tanto que el apoyo a este régimen se redujo en 14 de los 18 países que integran el subcontinente.⁷ En México, la tendencia es similar, pues la insatisfacción con la democracia fue aumentando de 54 % en 2012 a 64 % en 2014, para llegar a 74 % en 2017.⁸

No debería sorprender el éxito del discurso antidemocracia entre los diversos sectores de la ciudadanía, los cuales a su vez dan lugar a procesos de descomposición institucional en la arena electoral. Condiciones que han llevado a una proliferación de los autoritarismos.⁹

⁶ Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago de Chile, 2018.

⁷ Yun-han Chu, Kai-Ping Huang, Marta Lagos y Robert Mattes, "A Lost Decade for Third-Wave Democracies?", *Journal of Democracy*, vol. 31, núm. 2, 2020, pp. 166-181.

⁸ Alejandro Monsiváis, "La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017)", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53, 2019.

⁹ Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown, 2018.

El discurso autoritario encuentra un entorno favorable en esos Estados debilitados, incapaces de un buen desempeño de gobierno, mismo que impacta a los partidos políticos, los cuales ven resquebrajada su propia legitimidad. La democracia de partidos también muestra graves problemas para gobernar a un mundo que presenta nuevas realidades y retos inéditos,¹⁰ de manera que también la democracia representativa, tal como la conocemos, genera insatisfacción y dudas sobre su viabilidad.

Ante el pobre desempeño de las instituciones, los actores y los procedimientos de la democracia, la narrativa populista plantea a la población dilemas en apariencia inconciliables: ¿Prefieres que combatan la corrupción y la inseguridad, o que se dé prioridad a la desigualdad y la redistribución de la riqueza? ¿Prefieres instituciones plurales y débiles o centralistas y fuertes? ¿Prefieres un Congreso integrado por partidos ineficaces y políticos corruptos o depositar todo el poder en una persona fuerte y confiable?

Se crea así un ambiente social favorable para el surgimiento de movimientos antisistema, que son hábilmente cooptados por líderes personalistas con propuestas autoritarias. De ahí la rápida propagación de los liderazgos populistas en un mundo que hace pocos años parecía abrazar con decisión el modelo democrático.

Los liderazgos populistas capitalizan a su favor los límites de las democracias, como son el carácter formal y procedimental de las mismas, la incapacidad para atender de manera directa el problema de la desigualdad, además de las dificultades para combatir la corrupción y la inseguridad. En la narrativa populista, el principio democrático de respeto a la propiedad privada, la libre asociación y la privacidad, son presentados como formas de complicidad con los grupos económicos de poder, cuyos intereses, bienes y secretos permanecen intocables, mientras se observa con indiferencia el incremento de la desigualdad y la injusticia social.

Así, la democracia procedimental se presenta como una farsa que beneficia a las élites, al tiempo que ofrece a la población oportunidades limitadas de participar de manera efectiva en la configuración de las políticas públicas. Aunque no le falta razón en su crítica a la democracia mínima, el populismo

¹⁰Nadia Urbinati, “¿Es el populismo el callejón sin salida de la democracia?”, *Configuraciones*, núm. 48-49, 2019, pp. 67-87.

se cuida de omitir que a través del voto se puede sancionar positiva o negativamente el desempeño de los gobernantes.

Los populismos llegan al poder apoyados por una ciudadanía harta de los políticos de siempre y atraída por un líder fuerte que solucione sus problemas. El líder, por su parte, se presenta como alguien capaz de resolver todos los problemas de una población que no ha sido atendida por los gobiernos previos.¹¹ Así, en lo que resulta una de las trampas de la consolidación democrática, por la vía electoral se personalizan los destinos del país.¹²

La ciudadanía vota a los populistas como respuesta al insatisfactorio desempeño de gobernantes y representantes, pero sería erróneo creer que todos los votantes que eligen a un populista lo hacen bajo engaño o confusión. En el Informe de Latinobarómetro de 1997 se manifestó un apoyo a la democracia de 63 %, mientras que en 2018 este porcentaje descendió a 48 %, de acuerdo con el mismo estudio.¹³ Hay un porcentaje de la población que de manera consciente y deliberada parece respaldar el retorno de regímenes no democráticos.

Una parte de la explicación se puede encontrar en la pobre valoración que reciben las democracias, como resultado del mal desempeño de la clase política. En 2018, solamente 5 % de las personas entrevistadas consideró que vive en una democracia plena, mientras 45 % compartió la opinión de que la democracia tiene grandes problemas y 14 % afirmó que el régimen vigente no es una verdadera democracia.¹⁴ En México, 88 % de las personas entrevistadas declaró que se gobierna para favorecer a los grupos poderosos.¹⁵

Conseguir el poder sólo es el primer paso para los líderes personalistas, quienes concentran sus esfuerzos en dismantelar el entramado institucional que favorece los controles y los contrapesos, así como la vigilancia desde la ciudadanía, la prensa y el poder judicial.¹⁶ Comienza así la siguiente fase, el agrandamiento del poder ejecutivo (*executive aggrandizement*), en donde se

¹¹ Chull Shin y Shyu, *op. cit.*

¹² Lagos, *op. cit.*

¹³ Latinobarómetro, *op. cit.*, p. 15; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2014.

¹⁴ Latinobarómetro, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ *Ibid.*, p. 38.

¹⁶ Nancy Bermeo, "On Democratic Backsliding", *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, pp. 5-19.

simula la preservación de la democracia mientras se debilitan los contrapesos; el Congreso y el poder judicial se ven seriamente amenazados.¹⁷

Desafortunadamente, hay muchos ejemplos de este tipo de gobiernos. Destacan Nicolás Maduro en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua, Recep Tayyip Erdogan en Turquía, Boris Johnson en Gran Bretaña, Vladimir Putin en Rusia, Narendra Modi en India, Viktor Orbán en Hungría, Rodrigo Duterte en Filipinas, Benjamín Netanyahu en Israel, Jair Bolsonaro en Brasil, Donald Trump en Estados Unidos y Andrés Manuel López Obrador en México.

El estilo de gobierno de estos líderes es muy similar en cuanto a la narrativa antisistema que emplean para apuntalar el desmantelamiento institucional y la concentración del poder político. En la ola populista, la geometría política de izquierda y derecha se desdibuja y pierde trascendencia, pues el líder aspira a representar directamente los intereses de la población sin intermediarios ideológicos, ni referentes en movimientos sociales o partidos, a los que se acusa de haber traicionado al pueblo. La concentración del poder en manos de los líderes es posible por el debilitamiento de las instituciones del Estado, el desgaste del marco normativo, la disminución de las libertades y la anemia del gobierno para cumplimentar sus funciones sustantivas.¹⁸ Pero los retrocesos de la democracia son lentos y paulatinos y no llegan a un abandono total.¹⁹

Los partidos, las corporaciones y los sindicatos que impulsaron el ascenso al poder del líder populista quedan en segundo término, pues, a cambio de conservar sus posiciones, privilegios y pactos de impunidad, aceptan respaldarlo. Después de todo, la eliminación de los controles y de los contrapesos beneficia tanto al líder unipersonal como a los partidos, sus dirigentes y representantes populares que también se liberan de controles y límites.

El populismo es una visión absoluta de la democracia donde el líder resulta la personificación del pueblo y, por ende, el único capaz de interpretar su voluntad, sin que haya necesidad de confrontar esa voluntad con nadie

¹⁷Nate Schenkkan y Sarah Repucci, "The Freedom House Survey for 2018: Democracy in Retreat", *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 2, 2019, pp. 100-114.

¹⁸Michael Coppedge, *Eroding Regimes: What, Where and When?* (V-Dem Working Paper), 2017.

¹⁹Bermeo, *op. cit.*

más. Pues, en esa lógica, quien no esté con el pueblo, está contra él, o sea, se convierte en enemigo del pueblo y, por lo tanto, esa posición bien puede ser considerada como ataque o traición.

Ese esquema dicotómico lleva inevitablemente a la polarización, muy opuesto a una lógica democrática donde los extremos políticos son parte indispensable de una competencia que para su buen funcionamiento requiere respeto, tolerancia y aceptación de los rivales, en cuanto tales y no como enemigos. Por el contrario, en la polarización, las posiciones extremas buscan necesariamente la aniquilación del contrario, pues éste es visto como una amenaza que es preciso aniquilar.²⁰

El populismo evidencia y potencia las debilidades y las fallas de los regímenes democráticos,²¹ ya que los populistas se sirven de los problemas de la democracia para ofrecerse como una alternativa; sin embargo, no son un fenómeno emergente ni inesperado. Las desviaciones y las perversiones que enfrentan regímenes democráticos débiles, carentes de una ciudadanía formada en valores cívicos, o desprovistos de instituciones estables, son fenómenos que se describen y sobre los cuales se advertía desde Platón y Aristóteles, pasando por Alexis de Tocqueville, Norberto Bobbio y Giovanni Sartori.

Además, la crítica y la presencia de oposiciones son elementos inherentes a la democracia misma, de ahí que tampoco se pueden ocultar las crisis económicas, los errores administrativos y la incompetencia o la deshonestidad de quienes gobiernan. Como señala Tormey,²² es necesario cuestionarse si los populismos constituyen un peligro para la democracia o son intrínsecos a esta forma de gobierno.

El fomento a la reflexión y la autocrítica se encuentran en la simiente de la democracia,²³ y, en la medida en que un régimen democrático da cuentas de sus aciertos y errores, se puede considerar que la crisis es una constante,²⁴ pues también el conflicto es permanente e indisoluble del régimen.²⁵

²⁰ Levitsky y Ziblatt, *op. cit.*

²¹ Urbinati, *op. cit.*

²² Simon Tormey, "Populism: democracy's Pharmakon?", *Policy Studies*, vol. 39, núm. 3, 2018, pp. 260-273.

²³ Bruce Gilley, "Is Democracy Possible?", *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 1, 2009, pp. 113-127.

²⁴ Guillermo O'Donnell, "The Perpetual Crises of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007, pp. 5-11.

²⁵ David Runciman, *Así termina la democracia*, Barcelona, Paidós, 2019.

Es claro que el populismo no soluciona los problemas de una sociedad disgustada, aunque ofrezca las palabras que a la población le agrada escuchar,²⁶ puesto que llena el vacío de participación ubicando la legitimidad, la legalidad y la justicia solamente de un lado, el del líder.²⁷ Tarde o temprano resultará inocultable la incapacidad del populismo para resolver problemas como la inseguridad, el estancamiento económico o la desigualdad.

Mientras el régimen populista consiga imponer su narrativa sobre la mayoría de la población, o consiga mantener el control de los órganos de representación popular y control, podrá censurar las críticas y las observaciones de los disidentes, acusándolos de traicionar la esperanza de las mayorías, a la patria o a la historia; sin embargo, los asuntos que el populismo prometió resolver seguirán complicándose.

El populismo es incapaz de cumplir sus promesas, porque se basa en un discurso que apela a las emociones, al mismo tiempo que rechaza la razón. El objetivo del líder populista es concentrar el poder político y ejercerlo de forma unipersonal, como un medio indispensable para resolver personalmente los problemas, atender los rezagos y responder a las esperanzas de la población. En la medida en que centraliza el poder incrementa las responsabilidades, la complejidad y la información que necesita conocer y gestionar de manera directa.

La respuesta más sencilla para el líder populista es simplificar la gestión de los asuntos a través de una perspectiva reduccionista: los problemas no se resuelven porque los intereses del capital internacional lo impiden; porque oscuras fuerzas reaccionarias intentan conservar sus privilegios; porque una conspiración comunista desea derrocar a los poderes legítimos, o porque los opositores al régimen quieren que éste fracase. En cualquier caso, se evitará admitir que solucionar los grandes problemas nacionales es más complicado de lo que se prometió durante la campaña.

En este proceso, los controles y los contrapesos se presentan como parte de aquellas fuerzas que desean el fracaso del líder populista. Las cortes de justicia, las fracciones parlamentarias de oposición, los órganos de fiscalización

²⁶Mariano Sánchez Talanquer, "La desfiguración de la representación política: populismo y bonapartismo en el siglo XXI", *Configuraciones*, núm. 48-49, 2019, pp. 10-30.

²⁷Urbiniati, *op. cit.*

y auditoría de la cuenta pública, los órganos de vigilancia, así como las instituciones garantes de la transparencia y el acceso a la información pública incomodan el ejercicio del poder unipersonal.

De tal modo, el desmantelamiento de las instituciones democráticas es esencial para la concentración del poder y su ejercicio sin límites. En ese proceso, el control de la información es fundamental para imponer la narrativa oficial, según la cual todo marcha según lo prometido: la economía crece a un ritmo nunca antes visto, la inseguridad se ha erradicado y se eliminó para siempre la corrupción. La necesidad de imponer una visión triunfalista es cardinal para consolidar la imagen del líder como una persona infalible y demostrar que tenía razón cuando señaló que los controles y los contrapesos eran más un estorbo que una ayuda.

En la medida en que los órganos de vigilancia y control se debilitan y someten, no se facilita solamente el ejercicio unipersonal del poder, también se incentivan el ejercicio descontrolado de la autoridad, el uso patrimonial del presupuesto público y la impunidad. Las instituciones que se construyeron a lo largo de años de esfuerzo, estudio y negociación entre las fuerzas políticas desaparecen para dejar una clase política independiente del escrutinio público, libre de la vigilancia mediática e independiente de la opinión ciudadana.

Entre los mecanismos de control y escrutinio ciudadano, la transparencia resulta particularmente estorbosa para los líderes populistas. A través de la transparencia se pueden verificar sus afirmaciones, evaluar el desempeño e identificar los errores. Por medio de la transparencia también se pueden evidenciar los desvíos de recursos públicos mediante prácticas ilegales, el enriquecimiento de la clase política y los actos de despotismo. A través de la transparencia la población puede tomar conciencia de las promesas incumplidas, los desvaríos, los descalabros y las traiciones de sus gobernantes.

Sin transparencia no puede haber democracia, sobre todo cuando lo que se desea es que no haya democracia. No es casual que la transición democrática se haya desarrollado por medio de un conjunto de reformas que dieron capital importancia a la transparencia y el acceso a la información pública.

En México, el progreso en esta materia ha sido considerable y construido a lo largo de muchos años. El proceso empezó con la reforma constitucional

al artículo 6° en 1977 y ha llegado a la aprobación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* en diciembre de 2015, donde expresamente se involucra a los partidos políticos.

Fue así que la democratización mexicana incorporó la transparencia y el acceso a la información del gobierno como factores determinantes para ganar legitimidad y reducir la corrupción, impulsando de este modo la calidad de la democracia.²⁸ Ciertamente entonces la transparencia y el acceso a la información fueron concebidos como una respuesta a las exigencias sociales de la libre expresión; se buscaba que el gobierno o los medios afines a él no censuraran a la sociedad. Pero el tema siguió presente en las reformas electorales subsecuentes y se fue perfeccionando.

Hasta la reforma en materia de transparencia de 2014, los partidos políticos fueron convertidos en sujetos obligados directos.

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.²⁹

Mediante la transparencia fue posible conocer y sancionar conductas que en otro tiempo habrían quedado impunes. Los escándalos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, el *Toallagate*, *la casa blanca de Las Lomas* y *la Estafa Maestra* son acontecimientos que ya forman parte del imaginario político en México, porque fueron conocidos, publicitados y sancionados gracias a la transparencia y el derecho a la información. Los errores y las debilidades que

²⁸ Jacqueline Peschard, *Transparencia y partidos políticos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, 8), 2005.

²⁹ Artículo 6°, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*

se dieron a conocer pertenecen a la clase política, mientras que las sanciones forman parte de una creciente fortaleza institucional.

Lamentablemente, la memoria de la población es escasa y el ingenio de los populistas abundante, de manera que esos escándalos, lejos de presentarse como pruebas de que la corrupción ahora se podía conocer y castigar en todos los niveles, se mostraron como evidencia de las flaquezas y los fallos de la democracia. ¿Acaso en el régimen anterior a la democracia hubo escándalos de corrupción?

No debería asombrar que los regímenes populistas propongan un retorno al pasado, ya sea haciendo a América grande de nuevo, o reviviendo la narrativa del conflicto político mexicano en el siglo XIX: liberales contra conservadores. El populismo es añoranza de un pasado idealizado en el que no había prensa libre, obligaciones de transparencia ni controles al poder político. No es sencillo controlar la información cuando los medios que la difunden están más allá de las fronteras, o los datos incómodos para el gobierno se viralizan al encontrar tantos difusores como personas interesadas en darlos a conocer.

Nunca como ahora fue tan difícil controlar la información gubernamental, y, precisamente por ello, los jefes de Estado rehúyen a hablar de datos duros, resultados y evaluaciones, para dirigirse a las emociones. Sin embargo, el control de la agenda mediática es más complicado que el de la agenda de gobierno.

A pesar del asedio a las instituciones, la transparencia y el derecho a la información ahora transitan por vías más amplias y diversas que las instituciones. Los medios informativos evolucionan y se multiplican mientras la población migra a las plataformas digitales y se aparta de los medios de comunicación tradicionales. En 2018, 30% de la población mexicana confiaba en los contenidos de la radio y 37% en los de la televisión, en tanto 52% confió más en los contenidos de Internet.³⁰

El populismo puede cooptar con relativo éxito a una clase política que ya se encontraba paralizada por la partidocracia y la corrupción. A través de esa cooptación el desmantelamiento de las instituciones permite concentrar

³⁰ Interactive Advertising Bureau, *Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos*, México, Interactive Advertising Bureau, 2019, en <https://www.iabmexico.com/wp-content/uploads/2019/05/IABMx_ECMyD2019_VPrensa.pdf>, [consulta hecha el 20 de diciembre de 2020].

poder y atribuciones en manos de un líder carismático. Pero no es tan sencillo controlar la información. Esto se hace evidente en la dificultad del gobierno mexicano para controlar la información referente a la crisis sanitaria por COVID-19.

El manejo de la información por parte del gobierno fue desafortunado. El 6 de febrero de 2020 el subsecretario de Salud Hugo López-Gatell apareció en la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador afirmando que el coronavirus no era más grave ni más letal que el resfriado común. En sucesivas apariciones rechazó recomendar el uso del cubrebocas y sugirió tibiamente un confinamiento, mientras el presidente de la República invitaba a la gente a salir de casa, viajar y reunirse. Más tarde, en julio lanzó un semáforo epidemiológico que informaría de manera sencilla a la población el grado de restricción de actividades que deberían seguir para enfrentar la pandemia. El 10 de diciembre del mismo año, López-Gatell declaró que el semáforo era intrascendente, para una semana después declarar una alerta de semáforo rojo en la Ciudad de México y convocar a la población para respetar el confinamiento; a partir de ese día comenzó a recomendar el uso del cubrebocas.

La multiplicación de las vías de divulgación de los mensajes de la Secretaría de Salud relacionados con la emergencia sanitaria, así como la prohibición de borrarlos de los canales oficiales, como la página de la Presidencia de la República, permiten que cualquier persona los revise, compare y saque sus propias conclusiones. La información del gobierno ha sido por lo menos contradictoria, confundió a la población y fracasó en el intento de contener la propagación del virus.

Las contradicciones en el discurso del gobierno sobre las medidas a tomar hacen crecer el descrédito y ponen en duda la confiabilidad de las cifras. En febrero se afirmó que, en el peor de los escenarios, se tendrían unas 6 mil muertes por coronavirus, pero pocos días después se afirmó que 60 mil sería un escenario catastrófico. La cifra de 60 mil muertes se alcanzó el 22 de agosto y el 19 de noviembre se rebasaron las 100 mil. El manejo informativo de la emergencia sanitaria es una muestra donde fácilmente se pueden contrastar las declaraciones de las personas funcionarias con las cifras de las instituciones que encabezan. Se puede comparar, asimismo, la información

del gobierno mexicano con la de las autoridades sanitarias internacionales, además de estudios académicos de todo el mundo e investigaciones periodísticas independientes.

La emergencia sanitaria ha sido objeto de numerosas interpretaciones sociales, económicas, políticas y hasta esotéricas; pero lo que interesa aquí es el manejo de la información sobre la crisis desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información. Las contradicciones y los errores del gobierno mexicano son inocultables, aunque la única fuente de análisis sean las versiones estenográficas de las conferencias de Hugo López-Gatell. Cuando se amplían las fuentes informativas para incluir a las autoridades sanitarias internacionales se revelan las afirmaciones falsas del subsecretario de Salud. Si las fuentes de información abarcan documentos académicos de todo el mundo, se puede apreciar que el manejo de la pandemia por las autoridades mexicanas fue político antes que científico.

El propósito de la transparencia y el acceso a la información pública no es hacer evidentes los errores de los gobernantes para someterlos al escarnio, sino evitar que éstos traten de engañar a la población.

La ciudadanía tiene el derecho a conocer las alternativas para atender los problemas públicos, saber si sus gobernantes toman las decisiones más convenientes y eficaces, todo ello como parte de un seguimiento puntual al uso y destino de los recursos públicos. La transparencia es un recurso sin el cual será imposible promover mejores prácticas de gobierno, un desempeño más honesto y profesional de las personas funcionarias públicas, así como un combate eficaz de la corrupción.

En México, la crisis sanitaria tendrá consecuencias económicas, sociales y políticas muy graves, como mayor pobreza, más desempleo, más desigualdad, un gran descontento social y, desde luego, más inseguridad y más violencia. La única manera de atender eficazmente estos problemas será identificando sus causas, dinámicas y procesos, evitando un discurso triunfalista que niegue su existencia mientras permite que se desarrollen y descontrolen.

El populismo es un riesgo mayor para las democracias. Cuando triunfa y consigue dismantelar las estructuras de control, auditoría y vigilancia, genera retrocesos y facilita la impunidad. Cuando los partidos renuncian a ser organismos de representación efectiva para alinearse con los intereses del

poder político, sólo quedan los mecanismos institucionales de control, y entre ellos la transparencia es, por fortuna, uno de los más difíciles de erradicar.

La transparencia no es un lujo ni un estorbo para el correcto desempeño de quienes gobiernan. Mediante la transparencia y el acceso a la información pública, la población puede vigilar a sus gobernantes, verificar que cumplan sus promesas y compromisos. No puede existir la democracia sin transparencia, y mientras la transparencia exista persiste la esperanza de salvar la democracia.

FUENTES CONSULTADAS

- BERMEO, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, pp. 5-19.
- CHU, Yun-han, Kai-Ping Huang, Marta Lagos y Robert Mattes, “A Lost Decade for Third-Wave Democracies?”, *Journal of Democracy*, vol. 31, núm. 2, 2020, pp. 166-181.
- CHULL SHIN, Doh y Huoyan Shyu, “Public Opinion in New Democracies. Political Ambivalence in South Korea and Taiwan”, *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, 1997, pp. 109-124.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2014.
- COPPEDGE, Michael, *Eroding Regimes: What, Where and When?* (V-Dem Working Paper), 2017.
- DIAMOND, Larry, “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 1, 2015, pp. 141-155.
- FUKUYAMA, Francis, “Why is Democracy Performing so Poorly?”, *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 1, 2015, pp. 11-20.
- GILLEY, Bruce, “Is Democracy Possible?”, *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 1, 2009, pp. 113-127.
- INTERACTIVE ADVERTISING BUREAU, *Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos*, México, Interactive Advertising Bureau, 2019, en <https://www.iabmexico.com/wp-content/uploads/2019/05/IABMx_ECMYD2019_VPrensa.pdf>, [consulta hecha el 20 de diciembre de 2020].
- LAGOS, Marta, *Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, 2018.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, Santiago de Chile, 2018.
- LEVITSKY, Steven y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown, 2018.

- MONSIVÁIS, Alejandro, “La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017)”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53, 2019.
- O’DONNELL, Guillermo, “The Perpetual Crises of Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007, pp. 5-11.
- PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, 8), 2005.
- RUNCIMAN, David, *Así termina la democracia*, Barcelona, Paidós, 2019.
- SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano, “La desfiguración de la representación política: populismo y bonapartismo en el siglo XXI”, *Configuraciones*, núm. 48-49, 2019, pp. 10-30.
- SCHENKKAN, Nate y Sarah Repucci, “The Freedom House Survey for 2018: Democracy in Retreat”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 2, 2019, pp. 100-114.
- TILLY, Charles, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- TORMEY, Simon, “Populism: democracy’s Pharmakon?”, *Policy Studies*, vol. 39, núm. 3, 2018, pp. 260-273.
- URBINATI, Nadia, “¿Es el populismo el callejón sin salida de la democracia?”, *Configuraciones*, núm. 48-49, 2019, pp. 67-87.

Los desafíos de la democracia y la transparencia La participación ciudadana en la Ciudad de México

Javier Santiago Castillo*

EL CONTEXTO

Este ensayo analiza el contenido de algunos temas relevantes que se encuentran en la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (Ley de Participación Ciudadana) y su articulación con la transparencia y la rendición de cuentas.¹ Primero realizaremos una revisión teórica para aproximarnos a una reflexión cualitativa. Enseguida describiremos los mecanismos de democracia directa, indirecta y participativa, que representan un verdadero desafío para el Instituto Electoral de la Ciudad de México (Instituto Electoral) al momento de su implementación; particularmente de los instrumentos definidos como de democracia directa y democracia participativa. Culminaremos señalando las contradicciones que observamos entre la naturaleza de la sociedad civil y la persistencia de los gobiernos de la ciudad de tener injerencia en sus formas de organización y los aspectos positivos y las limitaciones de los instrumentos de democracia directa y de participación ciudadana.

Para acercarnos a la problemática de los mecanismos de articulación entre democracia, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, que constituye el objetivo sustancial de este escrito, es innecesario remontarnos a las calendas griegas. La democracia ateniense se encuentra distante, no sólo

*Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (1990 a la fecha). Fue consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999-2006) y consejero electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2014-2017).

¹ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 29 de julio de 2019.

en el tiempo, sino también en la realidad fáctica del fenómeno democrático contemporáneo. Tal vez el único hilo conductor sea la elección de las autoridades, como instrumento genérico, porque también los métodos para realizarla son totalmente disímbolos. Además, la complejidad tanto poblacional como de las relaciones sociales múltiples de las sociedades contemporáneas hace impracticables los procedimientos electivos de los antiguos.

La democracia moderna nace como un fenómeno aristocrático. Sus características dependen de cada país, de sus particulares circunstancias culturales, sociales, económicas y, específicamente, de las correlaciones de fuerzas políticas impulsoras de los cambios democráticos. En la alborada de la democracia nos encontramos con cuatro modelos distintivos: Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y Suiza, los cuales tienen similitudes y diferencias marcadas. Los tres primeros son los casos icónicos y el último no deja de ser importante por su conformación temprana en el siglo XIX y por sus rasgos multiculturales y multilingüísticos.

La monarquía inglesa siempre ha sabido adelantarse a su tiempo reformando el régimen para sobrevivir. La Cámara de los Comunes fue adquiriendo un papel relevante en la acción gubernamental, pero como contrapesos tenía a la Cámara de los Lores y, en caso de crisis, al propio monarca. El proceso de reforma está atado indisolublemente a la construcción de ese actor fundamental de la democracia que es la ciudadanía. La cual implica, en un primer paso, la igualdad ante la ley, adosado al derecho a elegir representantes y gobernantes. El caso de Estados Unidos como primera República realmente existente estaba cimentado en el extremo de los mecanismos de marginación social: el esclavismo y su secuela que llegó hasta bien avanzado el siglo XX, de marginación de derechos políticos a afroamericanos, a descendientes de asiáticos y a indígenas.² A pesar de esa situación, guarda una tradición profunda de participación comunal.³ Francia vivió un largo periplo para consolidarse como una República con derechos políticos

²Los mecanismos de marginación a los derechos políticos fueron directos e indirectos; para poder votar era necesario acreditar ser propietario hasta llegar al extremo de imponer un impuesto para votar. Si se desea profundizar, puede verse: Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 355-387.

³El inicio de esa tradición se ubica en fecha tan temprana como 1620, cuando “los peregrinos firmaron el Pacto del Mayflower, que les sirvió como documento de gobierno...” Para profundizar en el conocimiento de estos mecanismos de democracia directa desde una perspectiva histórica, véase: Joseph F. Zimmerman, *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992, p. 30.

plenos para su población.⁴ Suiza, nacida como una República confederada burguesa, pronto se vio transformada por las demandas de mayor democratización por parte de la población urbana y rural; aprobando en el nivel federación el referéndum (1871) y la iniciativa popular (1891).⁵ Aunque se mantuvo al margen de los derechos políticos de manera particular a las mujeres, quienes adquirieron el derecho a votar y ser votadas en la totalidad de la confederación ya avanzado el siglo xx.

Un denominador común de todos estos países es, sin duda alguna, no sólo la implantación de la democracia liberal, con elementos de democracia directa, que conllevan incipientes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sino que además su naturaleza aristocrática estuvo presente a lo largo del siglo xix y abarcó una buena parte del xx; porque no únicamente las mujeres fueron marginadas de los derechos políticos, sino también otros amplios sectores de la población por motivos étnicos, políticos o religiosos.

Es importante considerar que la evolución de la democracia no se da en línea recta y que está inmersa en contradicciones. La construcción social y política de la ciudadanía tiene un paso previo, poco analizado, que es la construcción conceptual y empírica del pueblo, premisa básica para construir la soberanía popular versus la soberanía monárquica. Sin cuya creación no puede entenderse cabalmente la construcción de las democracias modernas, en la cual las tradiciones británica y estadounidense son trascendentales.⁶

América Latina tiene su propia historia marcada por sus particularidades, tal vez, la más sobresaliente es que el pueblo y la ciudadanía nacen imbricados en procesos revolucionarios violentos y rupturistas, con distintos proyectos de

⁴El sufragio universal es la esencia fundadora de la democracia contemporánea; para el caso de Francia, puede verse: Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.

⁵Martin Bühler, “¿Suiza un caso especial?”, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, en <http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_martin_buhler.pdf>, [consulta hecha el 3 de agosto de 2020].

⁶La evolución del pueblo, desde el punto de vista conceptual y empírico, tiene un largo proceso de gestación en los siglos xvii y xviii; en Inglaterra, James Harrington (1611-1677) en *La República de Oceana* balbucea la idea de un gobierno popular. El caso de Estados Unidos tiene sus diferencias, porque la forma en que la Corona inglesa organizó el gobierno de las colonias permitió a los colonos tener sus propios órganos de representación, con un grado de autonomía para administrar los asuntos de cada colonia. Para ahondar en este tema, también se puede consultar: Edmund S. Morgan, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2006.

construcción institucional, aunque prevalecieran los vientos republicanos en todos ellos. Las tentaciones monárquicas fuertes sólo se materializaron en México, con dos intentos efímeros, los de Agustín de Iturbide y Maximiliano de Habsburgo. Simón Bolívar fue acusado de acariciar la idea monárquica, pero a lo que aspiraba era a un gobierno fuerte, no a una monarquía, su postura hay que comprenderla en el contexto de inestabilidad política que se vivía en la Gran Colombia después de la Independencia.⁷

Al llegar a este punto es pertinente detenernos a reflexionar sobre el papel jugado por la incipiente sociedad civil, pues: “Según Habermas, las prácticas democráticas arraigadas en las nociones de igualdad social y libertad política surgieron del interior de la sociedad civil, dentro de las asociaciones cívicas, antes, durante y después del surgimiento y la consolidación de los regímenes democráticos”.⁸ En consecuencia, este proceso se efectuó durante los siglos xvii y xviii. América Latina no es la excepción, aunque el fenómeno se diera tardíamente.

Habermas comenta cómo las reuniones de la élite para tomar el té o el chocolate se convirtieron en espacios para discutir con libertad los distintos tópicos políticos y sociales de su interés.⁹ Desde esta perspectiva de análisis se ven de otra manera las reuniones y las tertulias organizadas por el cura Miguel Hidalgo que paulatinamente se transformaron de espacios lúdicos a territorios conspirativos. Esas reuniones son el germen del nacimiento de la sociedad civil, en medio de una sociedad jerárquicamente opresora.

La sociedad civil constituye un nervio, no sólo fundante, sino que empuja el nacimiento y la consolidación de la democracia y en el presente juega el papel de impulsor y vigilante de la democracia. En América Latina, la sociedad civil tardó más de un siglo, aunque nunca estuvo ausente, en consolidarse como un actor democrático. El convulso siglo xix, sin estabilidad política y con invasiones extranjeras y guerras civiles, lo imposibilitaron. El siglo xx no fue

⁷ Puede verse: Simón Bolívar, *Obra política y constitucional*, Madrid, Tecnos, 2007; en el estudio introductorio pp. CXXV-CL y, de manera relevante, los proyectos constitucionales. También puede revisarse la biografía de Bolívar escrita por John Lynch: *Simón Bolívar*, Madrid, Crítica, 2006.

⁸ Carlos A. Forment, “La sociedad civil en el Perú del siglo xix: democrática o disciplinaria”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 204.

⁹ Jürgen Habermas, *Historia crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones Gili, 2002, capítulos II y III.

menos trémulo, con la presencia de regímenes autoritarios o dictatoriales. Es hasta la última década de ese siglo que podemos afirmar que la democracia extendió sus alas sobre América Latina, aunque las tentaciones de regresiones autoritarias no dejan de ensombrecer el escenario político continental.

Este contexto tiene como fin ubicar a México en el tablero internacional y distanciarlo debido a sus propias particularidades. Después de la Revolución de 1910 se instauró un régimen autoritario de carácter corporativo que dejó poco espacio para las expresiones de la sociedad civil. A pesar de ello, por el carácter del régimen, las primeras manifestaciones de la sociedad civil se dieron en el campo de la defensa de los derechos humanos. Es a partir del momento culminante de la transición, con la alternancia en la Presidencia de la República, que se abre una nueva etapa en la vida de la sociedad civil.

El proceso anterior ha desembocado en una precisión conceptual de los mecanismos de democracia directa, que son claramente definidos por García Pelayo; en primer lugar, ubica a la *asamblea abierta*, que incluye a todas las personas ciudadanas con derechos políticos, aunque precisa que, en la actualidad, sólo se da en ciertos cantones suizos. En el caso del *referéndum* distingue dos formas esenciales por su fundamento jurídico, es *obligatorio* si dicha obligatoriedad se desprende del texto constitucional y es *facultativo* cuando su convocatoria depende de alguna autoridad.

Por la eficacia jurídica también distingue dos tipos: de *ratificación* o sanción, que es cuando la disposición normativa sólo se convierte en ley una vez que es probada por el cuerpo electoral por este mecanismo. El segundo modelo es cuando el resultado no es vinculatorio.

La *iniciativa*, definida como la acción de una parte del electorado para solicitar una acción legislativa, ha sido superada al transformarse en *iniciativa popular*, pues cualitativamente ha mutado al otorgarle el derecho a una parte del electorado de presentar una iniciativa legislativa. El *veto* es cuando una parte del electorado solicita que una ley vigente sea sometida a votación para ratificar o no su vigencia. El *plebiscito* es una consulta sobre “un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a un acto político...” Por último, la *revocación* es el derecho de una parte del electorado de “solicitar

la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de terminar su mandato...”¹⁰

Una característica esencial de las expresiones de la sociedad civil es que son libres, sin la tutela del Estado, los partidos políticos u otro ente social. En el caso del Distrito Federal, con el triunfo de la izquierda, en 1997, al obtener la Jefatura de Gobierno, con Cuauhtémoc Cárdenas, se inicia un intento por encauzar la participación ciudadana a través de los comités vecinales. La primera elección de esos comités, en 1999, no pudo dejar de lado controles corporativos ni disputas partidarias, aunque lo más notorio fue el enfrentamiento de diversas corrientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) buscando posicionarse para la obtención de candidaturas para las elecciones del año 2000.

Llegados a este punto tenemos que asumir, como lo hace Santiago Nino: “La democracia, como sostiene Giovanni Sartori, es un concepto normativo y no puede ser identificado a profundidad sin articular de un modo completo la concepción valorativa que justifica sus instituciones distintivas. En sus propias palabras ‘lo que la democracia es, no puede estar separado de lo que la democracia puede ser’”.¹¹ En nuestro caso tenemos que reflexionar en cómo se da la participación ciudadana materialmente y, a la vez, juzgarla desde la perspectiva del deber ser, para tener una visión integral y crítica de ella.

El mismo autor reseña una diversidad de tipologías de la democracia,¹² pero lo novedoso es su planteamiento sobre la implantación de la democracia deliberativa. Ésta, para materializarse, tiene que implantar mecanismos de democracia directa, contrarrestar la apatía política con la participación, establecer mecanismos de comunicación colectiva y calidad del debate público, descentralizar las decisiones —que es acompañado por la cuestión de la soberanía dispersa—, enfrentar el problema de una intermediación imperfecta relacionada con los sistemas electorales, presidencialismo versus parlamentarismo y consenso social y, por último, el recurso de una Constitución atrincherada.¹³

¹⁰ Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad (Textos, 86), 1984, pp. 183-184.

¹¹ Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 22.

¹² *Ibid.*, capítulo 4, pp. 101-153.

¹³ *Ibid.*, capítulo 6, pp. 202-257.

Los mecanismos de participación ciudadana que no son estrictamente políticos, como los de representación o de democracia directa, pero que al final de cuentas son procedimientos que buscan fortalecer la gobernanza, pueden ser agregados a la concepción de democracia deliberativa, pues la enriquecen ampliando el horizonte del ejercicio de los derechos de la ciudadanía al intervenir de forma más recurrente en las decisiones de gobierno que inciden en su vida cotidiana de manera directa.

LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La *Constitución Política de la Ciudad de México*, con pretensión de ir más allá de la definición de la Constitución federal, define a la democracia en la entidad como directa, participativa y representativa. La democracia participativa es “entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen”.¹⁴ En la Ley de Participación Ciudadana, en la definición de participación se amplía la propia concepción de la participación ciudadana y se agregan dos aspectos: el primero, “deliberar, discutir y cooperar con las autoridades...”, y el segundo, participar “en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos”.¹⁵

La Constitución local no contiene definiciones precisas de los tres distintos tipos de democracia que enuncia. Tal deficiencia de técnica legislativa es subsanada en la Ley de Participación Ciudadana en sus artículos 16, 17 y 18.

¹⁴ *Constitución Política de la Ciudad de México*, 2017, artículo 25.2, en <http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>, [consulta hecha el 4 de agosto de 2020].

¹⁵ *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019, contiene la última adición publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 29 de julio de 2020, artículo 3, en <<https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/LeydeParticipacionCiudadanadelaCiudaddeMexico.pdf>>, [consulta hecha el 4 de agosto de 2020].

No nos detendremos a problematizar acerca de la concepción de democracia en la ley, pero sí analizaremos sus diversos contenidos.

La democracia participativa es aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación se da en la intervención tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública.¹⁶

Esta nueva ley diferencia democracia directa, democracia participativa y democracia representativa. Analizaremos las dos primeras porque tienen una relación más cercana con la vida cotidiana de la ciudadanía.

DEMOCRACIA DIRECTA

La Ley de Participación Ciudadana establece que la democracia directa “es aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público”,¹⁷ y define los instrumentos siguientes: iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación de mandato. Brevemente describiremos las características esenciales de estos procedimientos.

La **iniciativa ciudadana** es el mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso de la Ciudad de México proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.¹⁸

En este caso, se requiere de la presentación de nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo de 0.13 % de las personas inscritas en

¹⁶ *Ibid.*, artículo 17.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 16.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 28.

la lista nominal de electores de la ciudad; antes era mayor el porcentaje, pues se solicitaba 0.4 %.

El **referéndum** es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía aprueba las reformas a la *Constitución Política de la Ciudad de México*, así como las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso. Éste determinará la entrada en vigor de las leyes o los decretos de su competencia, conforme al resultado del referéndum que pudiera celebrarse.¹⁹ La realización del referéndum podrá solicitarse por las dos terceras partes de quienes integran el Congreso o al menos 0.4 % de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México.²⁰ Para convocarlo, el Congreso debe hacerlo por una mayoría de los dos tercios.²¹

El **plebiscito** es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías.²²

Con relación al referéndum y al plebiscito, se mantiene igual el porcentaje de apoyo de 0.4 % de las personas ciudadanas registradas, respecto de la ley anterior con la actual.

En la historia de la Ciudad de México por única ocasión se ha realizado el plebiscito. En 2002, un grupo de ciudadanas y ciudadanos presentó al jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, licenciado Andrés Manuel López Obrador, un escrito mediante el cual solicitaba la realización de un plebiscito para la construcción de los segundos pisos de Viaducto y Periférico. El Instituto Electoral organizó y llevó a cabo el plebiscito, con los resultados expuestos en el cuadro 1.

Cuadro 1. Resultados del plebiscito 2002			
Lista nominal	Votación válida emitida	Total de votos	% Votación
6 336 261	420 536	424 070	7

FUENTE: Memoria del Plebiscito 2002.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 37.

²⁰ *Ibid.*, artículo 39.

²¹ *Ibid.*, artículo 38.

²² *Ibid.*, artículo 44.

La **consulta ciudadana** es el mecanismo mediante el cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial en la Ciudad de México.²³ Ahora se define que puede ser a iniciativa de la autoridad o a solicitud de, al menos, 2 % de las personas ciudadanas del ámbito territorial correspondiente. Además, el resultado será vinculante si cuenta con una participación de, al menos, 15 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.²⁴

En 2015, el Instituto Electoral realizó una consulta ciudadana sobre la construcción de un Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa y las personas participantes opinaron sobre la pertinencia o no de construirlo, cuyos resultados se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Resultados de la Consulta Ciudadana sobre la construcción de un Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa				
Lista nominal	¿Debe o no realizarse el proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa?		Total de opiniones emitidas	Participación ciudadana (%)
	Sí debe	No debe		
465 017	7 893	14 201	22 380	4.81

FUENTE: Estadística de resultados y participación de la Consulta Ciudadana sobre la construcción de un Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.

La **consulta popular** es el mecanismo a través del cual el Congreso somete a consideración de la ciudadanía en general, mediante preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la ciudad. Continúa, de igual forma, el porcentaje de respaldo de, al menos, 2 % de las personas ciudadanas registradas, respecto de la ley anterior con la actual.²⁵

Revocación de mandato es un tema nuevo que será un desafío fundamental para el Instituto Electoral. Constituye un mecanismo por medio del cual la ciudadanía decide que una persona representante de elección popular termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa. La ciudadanía podrá solicitarla cuando así lo demande, al menos, 10 % de las

²³ *Ibid.*, artículo 50.

²⁴ *Ibid.*, artículos 50 y 52.

²⁵ *Ibid.*, artículo 53.

personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito geográfico respectivo y, en el caso de las personas representantes plurinominales, el porcentaje de firmas será el equivalente a 10 % del cociente natural que sirvió de base para la distribución de dicho principio, y no podrá celebrarse en año electoral.²⁶

El Instituto Electoral es la autoridad responsable para verificar el cumplimiento del porcentaje de personas de la lista nominal de electores que exige la ley en cada uno de los mecanismos de democracia directa, para lo cual tendrá que desarrollar, mantener y garantizar la operación de una plataforma de participación digital.²⁷

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La ley define la democracia participativa como aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación se da en la intervención tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública.²⁸ Mediante seis instrumentos: colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas, coordinadora de participación comunitaria y presupuesto participativo. A continuación, reseñaremos y proporcionaremos información concreta sobre estos instrumentos.

La **colaboración ciudadana** se refiere a que las personas habitantes de la ciudad, las organizaciones ciudadanas o los sectores sociales podrán colaborar con las dependencias de la administración pública local, en el ámbito central o en las demarcaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un

²⁶ *Ibid.*, artículos 61 y 62.

²⁷ *Ibid.*, artículo 194.

²⁸ *Ibid.*, artículo 17.

servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.²⁹

Las dependencias resolverán si procede aceptar la colaboración ofrecida y, de acuerdo con su disponibilidad financiera o capacidad operativa, concurrirán con recursos presupuestarios para coadyuvar en la ejecución de los trabajos que se realicen por colaboración, teniendo en cuenta previsiones específicas para evitar el conflicto de interés y motivar la transparencia plena en este instrumento de democracia participativa.³⁰

La **asamblea ciudadana** será pública y abierta y se integrará con las personas habitantes y vecinas de la unidad territorial. No se podrá impedir la participación de ninguna persona que habite en el ámbito territorial que corresponda y podrán participar niños, niñas y personas jóvenes menores de 18 años con derecho a voz. Las personas ciudadanas que cuenten con credencial de elector actualizada, de dicho ámbito, tendrán derecho a voz y voto. En cuanto a las personas de 16 y 17 años, tendrán derecho a voz y voto si se identifican con su clave única de registro de población del Registro Nacional de Población e identificación personal, que acrediten su residencia en el ámbito territorial donde participan.³¹

Ésta es una excelente iniciativa que posiciona a las personas habitantes de las unidades territoriales para exigir rendición de cuentas al gobierno, sobre la implementación de las políticas públicas y el ejercicio de los recursos públicos.

Respecto a las **comisiones de participación comunitaria**, en cada unidad territorial se elegirá un órgano de representación ciudadana denominado comisión de participación comunitaria, integrado por nueve personas, cinco de distinto género a las otras cuatro, electas en jornada electiva, por votación universal, libre, directa y secreta. Tendrán un carácter honorífico, no remunerado y durarán en su encargo tres años.³²

Este instrumento es similar a los comités vecinales, los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos. Ahora se eliminan las planillas y se eligen por persona, las nueve que tengan la mayor votación.

²⁹ *Ibid.*, artículo 73.

³⁰ *Ibid.*, artículo 75.

³¹ *Ibid.*, artículo 76.

³² *Ibid.*, artículo 83.

El desafío principal para el Instituto Electoral será aumentar el umbral de participación ciudadana de 12 %, que fue alcanzado en 2013.

Cuadro 3. Resultados de la Elección de Comités Vecinales					
(1999)					
Año	Lista nominal	Votación por Internet	Votación emitida en MRV	Total de votos	Total de votos (%)
1999	6 036 486	No hubo	573 251	573 251	9.5

FUENTE: Estadística de la elección de Comités Vecinales, 1999.

Cuadro 4. Resultados de la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos					
(2010, 2013 y 2016)					
Año	Lista nominal	Votación por Internet	Votación emitida en MRVyO	Total de votos	Total de votos (%)
2010	7 332 507	No hubo	650 428	650 425	8.87
2013	7 323 254	137 186	743 748	880 934	12.03
2016	7 015 099	58 234	706 549	764 783	10.90

FUENTE: Estadística de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2010, 2013 y 2016.

Las **organizaciones ciudadanas** son todas aquellas personas morales sin fines de lucro, cuyo ámbito de actuación esté vinculado con los intereses públicos o colectivos de al menos una de las unidades territoriales de la Ciudad de México y que en cuyo objeto social, especificado en su acta constitutiva, contemple la participación ciudadana o la democracia. Estas organizaciones tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona o partido político alguno. El Instituto Electoral podrá apoyar con la difusión de sus actividades en su Plataforma, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.³³

El Instituto Electoral ha registrado a 322 organizaciones de la sociedad civil, las cuales participan en los consejos delegacionales, por lo que se tendría que refrendar la participación de estas organizaciones en las actuales comisiones de participación comunitaria.

³³ *Ibid.*, artículo 109.

La **coordinadora de participación comunitaria** es la instancia de coordinación ciudadana en cada una de las demarcaciones, entre las comisiones de participación comunitaria, la alcaldía y el Gobierno de la Ciudad. Se integra por la persona representante designada de cada comisión de participación comunitaria de la demarcación correspondiente.³⁴ Esta coordinadora tiene gran relevancia, pues es una instancia supervisora del cumplimiento de los acuerdos de las asambleas ciudadanas y de los servicios y obras acordados por éstas. Además, participa en las comisiones de seguridad ciudadana de la ciudad.

El **presupuesto participativo** es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán a 4 % del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso.³⁵

Los recursos del presupuesto participativo serán distribuidos en el ámbito de las demarcaciones territoriales conforme a lo siguiente: 50 % de los recursos asignados se distribuirá de forma igualitaria entre colonias, pueblos y barrios de la ciudad y el otro 50 % se distribuirá de conformidad con los criterios de pobreza, incidencia delictiva, pueblo originario o rural, cantidad de población y población flotante.³⁶ Será un enorme desafío para las alcaldías definir estos criterios de asignación de recursos de presupuesto participativo.

Lo cierto es que disminuyó el presupuesto para proyectos específicos dirigidos a las colonias, los pueblos y los barrios; quizá podría haber un descenso mayor con esta modificación. Hay que esperar los resultados.

Otro desafío fundamental para el órgano electoral será aumentar el umbral de 3.9 % de participación ciudadana que se ha registrado en estas consultas, el cual fue alcanzado en 2017.

³⁴ *Ibid.*, artículo 113.

³⁵ *Ibid.*, artículo 116.

³⁶ *Ibid.*, artículo 118.

Cuadro 5. Resultados de las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo sin elección concurrente de Comités Ciudadanos					
(2011 a 2017)					
Año	Lista nominal	Votación por Internet	Votación emitida en MRO	Total de votos	Total de votos (%)
2011	6 570 938	No hubo	142 482	142 482	2.17
2011	7 547 924	No hubo	144 277	144 277	1.91
2012	7 216 073	No hubo	147 737	147 737	2.05
2014	7 134 194	36 604	146 441	188 764	2.65
2015	7 205 305	98 195	178 047	276 285	3.83
2017	7 466 247	4 589	285 626	290 215	3.89

FUENTE: Resultados y Estadística de las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo de 2011 a 2017.

Con relación al presupuesto participativo, no hay una evaluación sistemática de este instrumento de participación ciudadana; en 2015, 30 % de estos recursos no se ejerció y, en promedio por delegación, 48 % de los proyectos no se terminaron.³⁷

En el pasado, la transparencia sobre el ejercicio del presupuesto participativo por parte de las alcaldías era prácticamente nula, no se encontraba información disponible en su portal en torno a la implementación de los proyectos ganadores y los productos de los mismos. Tampoco existe un procedimiento para la entrega y recepción del servicio generado. En algunos casos hay discrecionalidad, clientelismo e, incluso, corrupción en el manejo de estos recursos públicos.

La nueva plataforma implementada por el Instituto Electoral tiene mejoras, pero sigue sin presentar información sobre la ejecución del presupuesto participativo. En consecuencia, las investigadoras y los investigadores que analizan, estudian o desean conocer estos avances carecen de información. Se requiere sumar esfuerzos para que el Gobierno de la Ciudad, el Congreso, las alcaldías, la Auditoría Superior de la Ciudad de México y el Instituto Electoral implementen un sistema para conocer el cumplimiento del presupuesto participativo, con el fin de estar en condiciones de evaluarlo y mejorarlo.

³⁷ María Montoya Aguirre, “Presupuesto ni participativo ni transparente”, *Nexos*, 14 de marzo de 2017, en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>>, [consulta hecha el 5 de agosto de 2020].

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Estos instrumentos son relevantes, porque, a diferencia de todos los anteriores, que tienen el propósito de buscar la participación ciudadana en asuntos de gestión pública o de representación política, éstos tienen como objetivos la transparencia y la rendición de cuentas, y son: audiencia pública, consulta pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y silla ciudadana. Comentaremos con brevedad cada uno de estos novedosos instrumentos.

La **audiencia pública** podrá celebrarse a solicitud de integrantes de las comisiones de participación comunitaria; representantes de los sectores que concurren en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales, sectoriales o temáticos organizados; y personas representantes populares electas en la ciudad. También podrá ser convocada por titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías; se llevará a cabo en forma verbal, escrita o a través de la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad en un solo acto.³⁸

La **consulta pública** es el mecanismo mediante el cual las personas titulares de la Jefatura de Gobierno y las alcaldías conocen de manera directa la opinión de la población sobre medidas gubernamentales que la impacten directamente. Las autoridades convocarán con 30 días de anticipación. Los resultados deberán hacerse públicos en la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad.³⁹

La **difusión pública** es obligación de titulares de la Jefatura de Gobierno, de las alcaldías y personas representantes electas sobre acciones y funciones de su cargo. Está prohibido utilizar recursos públicos para promover la imagen de personas servidoras públicas, partidos políticos, legisladoras, legisladores o personas candidatas.⁴⁰

La **rendición de cuentas** es el derecho de las y los habitantes de la ciudad a recibir informes, al menos una vez al año, acerca de la gestión de las autoridades

³⁸ *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, artículos 138, 139 y 141.

³⁹ *Ibid.*, artículos 145, 146 y 148.

⁴⁰ *Ibid.*, artículos 149 y 150.

y evaluarlas. Los informes se publicarán en la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad. También podrán realizarse asambleas de rendición de cuentas y sondeos para evaluar a las autoridades.⁴¹

Los **observatorios ciudadanos** son órganos autónomos, plurales y especializados que deben registrarse ante la autoridad electoral local, y los cargos en ellos serán honoríficos. Tienen como objetivos, entre otros, vigilar, recopilar, analizar y difundir información relativa a temas como planeación, transparencia, seguridad ciudadana, cultura, salud, movilidad, espacio público, medio ambiente, democracia, gestión pública, desarrollo económico y vivienda, igualdad de género, violencia de género y violencia política, ejercicio del presupuesto, protección civil, compras públicas, desarrollo urbano o cualquier otro asunto de trascendencia para la sociedad, con el propósito de incidir en las políticas públicas y en programas de gobierno.⁴²

Constituye una obligación de las personas titulares de las alcaldías realizar **recorridos barriales** a fin de recabar opiniones y propuestas de mejora o solución a los problemas de la comunidad; la ciudadanía también puede solicitar la realización de este tipo de recorridos. Las acciones a tomar como consecuencia de estos recorridos recaerán sobre las personas servidoras públicas responsables señaladas por la o el titular de la alcaldía. Está prohibido llevar a cabo estos recorridos durante los procesos electorales.⁴³

La **red de contralorías ciudadanas** “es un instrumento de participación por el que la ciudadanía en general, de forma voluntaria y honorífica, asume el compromiso de colaborar con la administración pública de la Ciudad, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente”.⁴⁴ Las ciudadanas y los ciudadanos que van a formar parte de este instrumento de vigilancia, por un lado, deben cumplir con estrictos requisitos y, por otro, tienen amplias atribuciones de vigilancia del ejercicio de las personas servidoras públicas de la ciudad.⁴⁵

La **silla ciudadana** es el mecanismo que da derecho a la ciudadanía a participar con voz en las sesiones del cabildo de la Ciudad de México y de los

⁴¹ *Ibid.*, artículos 153-159.

⁴² *Ibid.*, artículos 160-164.

⁴³ *Ibid.*, artículos 165 y 166.

⁴⁴ *Ibid.*, artículo 167.

⁴⁵ *Ibid.*, artículos 167-181.

concejos de las alcaldías. La regulación de este instrumento se deja a los reglamentos del cabildo de la ciudad y de las alcaldías.⁴⁶

CONCLUSIONES

Primero, una reflexión general. En el caso de la Ciudad de México, que durante décadas perdió el derecho a elegir a sus gobernantes, y el retorno a la ciudadanía plena que se inició, en 1988, con la elección de una Asamblea Legislativa acotada en las responsabilidades propias de una instancia parlamentaria, el antiguo régimen encontró en la representación vecinal una funcionalidad dual: de representación, para canalizar demandas sociales y de control corporativo. La democracia representativa al asentar sus reales en la ciudad con el predominio de la izquierda, con el PRD en ese momento, persistió en construir de forma paralela mecanismos de representación vecinal. Es así como se eligieron los primeros comités vecinales en 1999. Lo relevante desde la perspectiva democrática es que esa representación se volvió una arena de disputa entre los partidos políticos, de manera particular de las diferentes corrientes internas del PRD, que convirtieron los comités vecinales en espacios de control corporativo y administrador de clientelas electorales. Las leyes de participación ciudadana de 2010 y de 2019 tuvieron la buena intención de ampliar los mecanismos participativos, pero en lo esencial no han transformado la lógica corporativa que acarrearán los vientos del antiguo régimen.

La herencia corporativa continúa teniendo peso en los instrumentos de participación ciudadana. A pesar de ello, es claro que la autoridad electoral no puede juzgar lo establecido en la ley, está obligada a acatarla. En esa línea de pensamiento comentaremos algunos aspectos específicos de los instrumentos de participación ciudadana.

Los instrumentos de participación ciudadana presentes en la ley de 2019 mantienen todas las figuras existentes en la legislación de 2010. Sólo le da una nueva estructura, cambia de nombre a algunas figuras y agrega alguna como

⁴⁶ *Ibid.*, artículos 182 y 183.

la silla ciudadana. Al final de cuentas, lo que sucedió fue la construcción de una legislación barroca no accesible a la comprensión de la población. El número de instrumentos de participación ciudadana presentes en la legislación lleva a la confusión. Hay muchísimos más instrumentos de democracia directa que en Suiza, donde en el nivel cantonal existen el referendo legislativo, la iniciativa popular, la iniciativa administrativa, “con el fin de exigir que se realicen ciertos trabajos en la administración pública (ej. construir una escuela o camino) [...] [; y] referendos administrativos sobre grandes proyectos públicos que incurrirán en costosos niveles del gasto público (y pueden originar aumentos en los impuestos); a estos en ocasiones se les llama referendos fiscales. Por último, pueden celebrarse referendos administrativos sobre cuestiones no fiscales de la administración pública antes mencionadas”.⁴⁷

Los procedimientos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana como de democracia directa desde la perspectiva teórica contienen formas de participación ciudadana. La iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato son ejercicios ciudadanos aceptados como expresión de la democracia directa, que están relacionados, al final de cuentas, con la materialización de la soberanía popular en el territorio del poder político para aprobar o desaprobar decisiones de los órganos de poder, como son el Ejecutivo y el Legislativo. En el caso de la revocación de mandato, ésta tiene que ver con la derogación del ejercicio de la voluntad popular expresada en las urnas.

La consulta ciudadana y la consulta popular se realizan para recabar la opinión de la ciudadanía en relación con asuntos administrativos, que pueden ser importantes, pero no tienen incidencia directa en las decisiones del Ejecutivo y el Legislativo como espacios de ejercicio del poder político, por lo que se encuentran equivocadamente ubicadas; deberían ser parte de los instrumentos de la democracia participativa.

Los instrumentos de participación ciudadana tienen problemas serios más allá del barroquismo de la legislación. Los más importantes son la baja participación en los cuales es necesaria una votación, sobre otros no existe información que nos permita hacer una evaluación de la asistencia y la opa-

⁴⁷“Sistemas electorales”, *Red de Conocimientos Electorales*, en <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esy/esy_ch02>, [consulta hecha el 5 de agosto de 2020].

cidad en la información de la actuación de las autoridades, lo cual lleva a una ausencia prácticamente total en la rendición de cuentas. Es claro que a la autoridad electoral le corresponde participar de manera activa en un buen número de instrumentos de participación ciudadana y, tal vez, su primer gran desafío es informar a la población sobre estos instrumentos con el fin de que la ciudadanía, a pesar de las deficiencias señaladas, pueda utilizarlos en beneficio de la comunidad.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía y hemerografía

- BOLÍVAR, Simón, *Obra política y constitucional*, Madrid, Tecnos, 2007.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal/Universidad Autónoma Metropolitana, 2005.
- FORMENT, Carlos A., “La sociedad civil en el Perú del siglo XIX: democrática o disciplinaria”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 202-230.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad (Textos, 86), 1984.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones Gili, 2002.
- LARROSA HARO, Manuel y María Luisa Lazo Trujillo, “Apuntes para un estudio comparado de las vías institucionalizadas de participación ciudadana”, *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma Metropolitana, Nueva época, año 33, núm. 73, julio-diciembre de 2012, pp. 37-58.
- LYNCH, John, *Simón Bolívar*, Madrid, Crítica, 2006.
- MONTOYA AGUIRRE, María, “Presupuesto ni participativo ni transparente”, *Nexos*, 14 de marzo de 2017, en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>>, [consulta hecha el 5 de agosto de 2020].
- MORGAN, Edmund S., *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2006.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2003.

- ROSANVALLON, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.
- TEJERA GAONA, Héctor, *Participación ciudadana y estructura política en la ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015.
- TOINET, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZIMMERMAN, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992.

Documentos institucionales

- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal 1999*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999.
- , *Estadística del Plebiscito 2002*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.
- , *Estadística de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011.
- , *Estadística de la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013 y de la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2014*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2014.
- , *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2015.
- , *Consulta ciudadana presupuesto participativo 2016; Perspectiva ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México; Consulta Ciudadana: Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016.
- , *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Estadística de resultados: Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2016 y Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017; Tomo I*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017.
- , *Estadística de resultados de la Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2016 y de la Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017; Tomo II*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017.
- , *Estadística de la Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.
- , *Estadística de resultados de la Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.

Leyes

Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, en <http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>, [consulta hecha el 4 de agosto de 2020].

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019, contiene la última adición publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 29 de julio de 2020, en <<https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/LeydeParticipacionCiudadanadelaCiudaddeMexico.pdf>>, [consulta hecha el 4 de agosto de 2020].

Páginas web

<<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/#>>, [consultas hechas del 4 al 11 de agosto de 2020].

<<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/comparativo-de-resultados-consultas-ciudadanas-sobre-presupuesto-participativo/>>, [consultas hechas del 4 al 11 de agosto de 2020].

<<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/historico-de-consultas-ciudadanas-sobre-presupuesto-participativo/>>, [consultas hechas del 4 al 11 de agosto de 2020].

<<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comites-ciudadanos/estadistica-de-la-eleccion-de-los-comites-ciudadanos-y-consejos-de-los-pueblos/>>, [consultas hechas del 4 al 11 de agosto de 2020].

Apuntes sobre democracia, derecho de acceso a la información y transparencia se terminó de imprimir el 28 de diciembre de 2020, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Mónica Álvarez Ramírez, supervisora de grupo "B". Se utilizó la fuente tipográfica Stempel Garamond LT Std. El tiro consta de 1000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.



Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx